



Thèse présentée pour obtenir le grade de :
Docteur de l'École Polytechnique

Domaine : Économie et Sciences Sociales
Spécialité : Gestion
par

Arnaud LACAZE

La police de souveraineté : un clergé de l'État
--

Soutenance du 4 décembre 2007 devant un jury composé de Messieurs :

Michel BERRY
Directeur de recherche au CNRS, *Directeur de thèse*

Didier CULTIAUX
Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes, Préfet de région,
ancien Directeur général de la police nationale

Philippe d'IRIBARNE
Directeur de recherche au CNRS, directeur du centre de recherche « gestion et
société »

Frédéric OCQUETEAU
Directeur de recherche au CNRS, membre du CERSA

Claude RIVELINE
Professeur à l'École des Mines de Paris

L'École Polytechnique n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

SYNTHÈSE

« Faire la police », c'est d'abord protéger les personnes et garantir la paix publique ; il y a donc dans la mission et le fonctionnement même de la force publique quelque chose qui touche à la chair et au sacré.

Au-delà du thème récurrent, politique ou journalistique, de l'insécurité, les ressorts spécifiques du management de la police font l'objet d'un nombre réduit de travaux de recherche.

Pourtant, la police de l'ordre française est un modèle de stabilité et d'efficacité. Des baillis et sénéchaux d'hier, aux CRS et gendarmes mobiles d'aujourd'hui, la *police de souveraineté* a permis pendant des siècles à l'État d'exister en tant que tel, d'exercer non seulement ses missions les plus cruciales mais aussi d'assurer sa propre pérennité.

La thèse se propose de mettre en lumière les principaux déterminants du fonctionnement vertueux et inoxydable de cette *police de souveraineté*.

Ce management s'appuie sur un puissant édifice symbolique et s'inscrit dans une trilogie mythe-rites-tribu, avec l'État comme mythe.

Cette mécanique identitaire pourrait bien, d'une part, faire école dans d'autres domaines du management public et montre, d'autre part, les limites sinon les dangers d'un plaquage, sur ces services investis de missions particulières (car ayant pour objectif de protéger le citoyen et la Nation, mission

régalienne qui confine au sacré), des idéologies managériales du *main stream* comme le management par objectifs.

Les facteurs particuliers de la gestion de la *police de l'ordre* présentent quelques avantages en termes de mobilisation des personnels, d'encadrement de leur action, de préservation d'une éthique mais ne sont, en effet, pas solubles dans la LOLF, le management par objectifs et les idéologies gestionnaires dérivées.

Aux idéologies gestionnaires actuelles qui postulent que tous les services de l'État peuvent et doivent entrer dans les cadres managériaux vertueux de l'entreprise, nos travaux répondent avec une hypothèse alternative : la gestion de la force publique « à la française », appuyée sur un mythe et une solide fabrique du sens, est un puissant levier managérial, susceptible de faire école pour le management public mais aussi privé.

REMERCIEMENTS

Je voudrais, tout d'abord, avoir une pensée particulière pour Dominique MONJARDET qui nous a quittés il y a près d'un an. Il avait accepté à plusieurs reprises de me recevoir pendant mes travaux puis de faire partie de mon jury ; j'en avais été très honoré. Dans le domaine choisi, les auteurs sont nombreux. Mais la police a cela de particulier d'attirer à elle plus de romanciers, de journalistes-essayistes et autres écrivains attirés par le sensationnalisme de la bavure que de véritables chercheurs proposant une grille de compréhension de la machine policière. Dominique MONJARDET comptait parmi les plus fins connaisseurs de la police et les travaux qu'il a conduits au sein de l'IHESI-Institut des Hautes Études sur la Sécurité Intérieure ou du CERSA-Centre d'Étude et de Recherche en Sciences Administratives, notamment, feront encore longtemps autorité.

Le lire m'a aidé. Lui soumettre mes étonnements et mes convictions a été un exercice exigeant et toujours stimulant. L'écouter m'a éclairé. J'espère proposer ici une thèse qu'il aurait lue avec intérêt.

Je voudrais également évoquer la mémoire de Jacques GIRIN. Ce dernier était directeur du CRG-Centre de Recherche en Gestion de l'École Polytechnique quand je suis allé, au début de l'année 2001, frapper à sa porte. Je garderai longtemps en mémoire notre première conversation au cours de laquelle j'ai essayé (si maladroitement) de lui exposer ma motivation pour entreprendre un travail de thèse tout en poursuivant une activité professionnelle. Mon sujet de recherche manquait alors cruellement de lisibilité. Mon profil atypique lui a immédiatement fait penser à Michel BERRY vers lequel il m'a orienté. Je crois qu'il a eu le nez creux.

Je voudrais faire une mention spéciale pour Claude RIVELINE ; chacun de mes échanges avec lui a constitué un moment marquant de la construction de ma thèse. Je ne sais si j'ai finalement réussi à rejoindre l'une des rives du « talent » ou du « génie » vers lesquelles il s'applique à guider ses disciples mais je lui suis redevable de la lumière que m'ont apporté ses travaux et ses réactions.

Enfin, mes travaux n'auraient probablement jamais abouti si je n'avais pas bénéficié de l'encadrement de Michel BERRY. Rares sont les personnes capables de dénicher avec une telle habileté les « pépites » parfois enfouies sous des monceaux. D'un terrain de recherche qui était, pendant une grande partie de mes travaux, mon univers professionnel, Michel BERRY m'a forcé à extraire les observations qui faisaient sens, celles qu'il fallait dénaturer pour les critiquer et les partager. Nos échanges ont toujours été marqués par l'envie partagée de « démonter pour comprendre », dans une quête commune de sens.

Au terme de six années de recherche sous sa direction, je reste subjugué par l'étonnante mobilité intellectuelle de mon mentor et cette capacité hors norme à faire accoucher les bonnes idées. Je sais que je n'ai pas été un thésard standard et que diriger mes travaux a demandé, plus qu'avec n'importe quel impétrant, de faire oeuvre de patience mais aussi de créer, à quelques moments bien choisis, « l'échéance », ce moment qui aide à se dépasser et faire que la thèse reprenne rang dans une vie bien remplie.

Sous la direction de Jacques GIRIN, les débats au sein du laboratoire, les fameuses « réunions du lundi », ont parfois été vifs. J'ai parfois manqué d'assiduité pour ces rendez-vous rituels mais à trois reprises au bas de l'arène pour présenter mes travaux ou une étude de cas spécifique, j'ai apprécié cette confrontation stimulante des idées et le moins que je puisse dire,

c'est que ces échanges m'ont obligé à changer de regard sur mon objet de recherche, au début trop familier pour moi-même pour que je puisse dépasser mes « points aveugles » (mais les ai-je dépassés ?).

Jacques GIRIN nous a quittés et Christophe MIDLER a pris sa succession.

Je voudrais, à travers eux, remercier l'ensemble des chercheurs et thésards du CRG. Membre trop épisodique de ce collectif, j'ai apprécié l'ouverture de tous aux champs de recherche et aux thèses les plus diverses, sans les étroitesse d'une école de pensée et sans dogmatisme. J'ai appris des interventions de chacun, j'ai avancé en partageant mes difficultés avec d'autres thésards et j'ai aimé croiser le fer.

SOMMAIRE

CHAPITRE I : 15

TERRAIN DE RECHERCHE ET ORIENTATIONS MÉTHODOLOGIQUES

<u>A. DÉLIMITATION DU TERRAIN DE RECHERCHE.....</u>	<u>16</u>
<u>I- L'univers professionnel du thésard.....</u>	<u>16</u>
1. Avantage de cette position pour l'observation et le recueil de l'information.....	17
2. Principaux risques de la posture.....	19
<u>II- Restriction du champ de recherche.....</u>	<u>23</u>
1. Une recherche centrée sur la production de sécurité.....	23
2. La force publique approchée par certains de ses acteurs.....	24
3. La police de souveraineté au sein de la force publique.....	25
<u>B. ITINÉRAIRE DE THÈSE.....</u>	<u>28</u>
<u>I- Genèse du projet de recherche.....</u>	<u>28</u>
1. Le milieu captivant de la « préfectorale » et de la police.....	28
2. Les enjeux personnel et professionnel de la prise de distance.....	30
<u>II- La conduite des travaux</u>	<u>31</u>
1. Les apports du CRG.....	31
2. Le chercheur, son calendrier et son directeur de thèse.....	32
<u>C. LES OPTIONS MÉTHODOLOGIQUES.....</u>	<u>34</u>
<u>I- Démarche et outils traditionnels.....</u>	<u>34</u>
1. La recherche bibliographique et ses limites.....	34
2. Les études de cas et les situations de gestion.....	36
<u>II- Paramètres méthodologiques spécifiques.....</u>	<u>37</u>
1. Recyclage du vécu et « raconting ».....	37
2. Vers une « familiarité distante ».....	40

CHAPITRE II44

L'OBJET DE NOTRE RECHERCHE :

LA FORCE PUBLIQUE

<u>A. NOTION JURIDIQUE DE FORCE PUBLIQUE.....</u>	<u>47</u>
<u>I- La définition posée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.....</u>	<u>47</u>
<u>II- Ses conséquences en termes de légitimité et de relations symbolique et pratique avec l'État</u>	<u>48</u>
<u>III- Le préfet, incarnation de l'État, au sommet d'une chaîne hiérarchique incontestée, mais investi d'un pouvoir de plus en plus partagé.....</u>	<u>51</u>
<u>B. FORCE PUBLIQUE : ENTRE LOCAL ET CENTRAL.....</u>	<u>62</u>
<u>C. LES ACTEURS DE LA FORCE PUBLIQUE.....</u>	<u>73</u>
<u>I- La typologie des sécurités.....</u>	<u>74</u>

<i>II - Les différents services de l'État en charge de la sécurité.....</i>	<i>80</i>
<i>III - Une tutelle partagée avec le maire.....</i>	<i>91</i>
<i>IV - La force publique est, quelles que soient les modalités de sa mise en oeuvre, une expression de l'autorité de l'État</i>	<i>94</i>

CHAPITRE III..... 103

LA POLICE DE SOUVERAINETÉ MET EN LUMIÈRE

UN MODÈLE ORIGINAL DE GESTION

A. LE MAINTIEN DE L'ORDRE EST UN AGENCEMENT ORGANISATIONNEL COMPLEXE.....	106
<i>I - Le cas des mineurs de Salsigne.....</i>	<i>107</i>
1. L'inquiétude apparaît comme le fait générateur du mandat.....	107
2. Les différents mandats sont implicites ou ont des contours flous.....	110
3. Les mandats se révèlent incomplets.....	112
4. Un élément dirimant de ce dispositif managérial : l'épreuve du feu.....	117
5. Une sphère d'autonomie et une règle de procédure ont conduit au dépassement du mandat.....	119
6. La confiance occupe donc une place centrale dans la gestion du maintien de l'ordre.....	121
<i>II - Les limites de la description par les théories classiques.....</i>	<i>124</i>
1. La codification des pratiques.....	124
2. La place du sacré.....	125
B. LA FORMATION ET LE MANAGEMENT DES SERVICES DE SÉCURITÉ SONT MARQUÉS PAR UNE FORTE COMPOSANTE IDENTITAIRE.....	128
<i>I - Le cas des motards de la gendarmerie nationale.....</i>	<i>129</i>
1. Une formation spécialisée à l'issue d'une sélection très stricte.....	130
2. La tradition et les rites occupent une place centrale dans la formation dispensée.....	136
3. Le management des motards repose sur un puissant marquage identitaire.....	140
4. Ce management identitaire semble notamment fondateur de leur autorité et de leur éthique.....	145
5. Le management des motards ménage quelques « cordes de rappel ».....	148
6. Le cas des motards suggère donc l'existence d'un modèle spécifique et original de gestion des ressources humaines.....	151
<i>II - L'importance des valeurs et des pratiques rituelles.....</i>	<i>154</i>
C. LA FORCE PUBLIQUE NE PEUT ÊTRE ENCADRÉE PAR LES PRINCIPES CLASSIQUES DE GESTION.....	157
<i>I - Les abus du qualificatif « régalien ».....</i>	<i>158</i>
1. Toute l'action publique n'est pas considérée comme « régaliennne ».....	159
2. La qualification de régalien est le fruit d'une perspective historique et d'un dessein politique.....	164
<i>II - L'exercice de la police s'accommode difficilement de la gestion par objectifs.....</i>	<i>167</i>
1. La difficulté de fixer des objectifs quantitatifs.....	168
2. La LOLF : points de repères et présupposés.....	170
3. La LOLF appliquée au management de la force publique : le cas de la police nationale.....	178
<i>III - Une autre grille d'évaluation est nécessaire pour gérer la force publique.....</i>	<i>184</i>

<i>IV - Appliquée sans discernement, la LOLF pourrait générer d'importants effets pervers.....</i>	<i>193</i>
1. Les habits techniques et rationnels de la LOLF.....	194
2. La possible « double-myopie » des gestionnaires.....	198
3. Une réelle erreur d'appréciation sur l'effet des indicateurs.....	202
4. Pour d'autres critères de gestion et de réussite.....	205
D. QUELS QUE SOIENT LES MODES DE GESTION ADOPTÉS, L'ÉTAT CONSERVE SON PRIMAT.....	211
I - <i>Le cœur des missions régaliennes de police de souveraineté n'est guère contesté.....</i>	<i>211</i>
II - <i>Lorsque l'État n'est pas acteur, il est régulateur ou arbitre.....</i>	<i>215</i>
III - <i>La privatisation éventuelle de la sécurité publique ne peut donc se faire sans une soudure symbolique</i>	<i>227</i>
CHAPITRE IV.....	239
<u>CE MODÈLE SACERDOTAL TRANSCENDE LES CORPS, S'ANCRE DANS L'HISTOIRE ET S'APPUIE SUR UN PUISSANT MYTHE</u>	
A. L'ESPRIT DE CORPS.....	240
I - <i>L'esprit de corps ou les corps de l'État comme tribus.....</i>	<i>241</i>
II - <i>Plusieurs facettes du mythe de l'État, du service public ou de l'intérêt général.....</i>	<i>243</i>
III - <i>Éthique, tradition et cordes de rappel ou autant de manifestations des rites.....</i>	<i>246</i>
B. POUR LA POLICE DE SOUVERAINETÉ, LE COUPLE POLICE / ÉTAT EST D'UNE ÉTONNANTE STABILITÉ.....	253
I. <i>Au cœur-même de la définition constitutionnelle de la force publique.....</i>	<i>254</i>
II - <i>Dans la conception de la police française moderne.....</i>	<i>259</i>
III - <i>Dans les traditions et les pratiques professionnelles du corps préfectoral et de la police.....</i>	<i>264</i>
C. UN MODÈLE ORIGINAL DE GESTION ET UN PUISSANT LEVIER DE MANAGEMENT PUBLIC.....	270
I - <i>La gestion identitaire des services de police : une mécanique de précision, basée sur le maniement du sacré et la confiance.....</i>	<i>271</i>
II - <i>Un management indissociable du mythe fondateur.....</i>	<i>276</i>
1. Un mythe : l'État	276
2. Les indices d'une éventuelle désacralisation : l'oxydation possible du mythe par la gestion	284
3. Une forte composante rituelle.....	287
4. Corporation, tribu, corps	292
5. Un édifice managérial cohérent, porteur de sens, au service d'une mission régalienne.....	294

INTRODUCTION

De la police, nous avons tous les mêmes rêves d'enfant : la panoplie bleue marine, le pistolet à la ceinture, les poursuites rapides en voiture, le clignotement des gyrophares, attraper les voyous... Adultes, nous conservons une sorte imaginaire commun et fertile : la peur du gendarme, l'incarnation de l'autorité publique, le tout doublé d'une passion inexpliquée pour les polars et les séries télé, « Navarro », « Julie Lescault » ou encore « PJ ». Des travaux de recherche sur la police débutent inévitablement avec cet arrière-plan certes trivial mais captivant.

Mais mon itinéraire professionnel m'a propulsé assez tôt dans les coulisses du fonctionnement des services de police et de gendarmerie ; jeune sous-préfet, j'ai été confronté au maintien de l'ordre public¹, à l'animation, sur le terrain, des politiques publiques de lutte contre la délinquance ou de sécurité routière. J'ai ainsi disposé, pendant près de quatre années, d'un poste d'observation privilégié du fonctionnement de la force publique.

J'avoue, avec quelques années de recul, avoir été subjugué par ces machines administratives parfaitement huilées, taillables et corvéables 24h/24, chargées d'incarner la force publique et d'assurer la permanence de l'État. En situation de crise, il m'est arrivé d'entrer dans une certaine intimité avec l'état-major de ces services. J'ai partagé leur mise en tension quand l'ordre public était menacé ou quand un dispositif d'une certaine envergure ou d'une certaine sensibilité (mettre fin à une « rave party », affronter un « plan neige », assurer la sécurité d'un G8, etc.) était mis en oeuvre, sous la responsabilité du préfet. Il

¹ Notion assez méconnue, que nous explicitons plus loin dans le développement.

m'est arrivé d'être simplement étonné par leur capacité à faire face, par les vertus d'un système hiérarchique apparemment très rustique ou encore par ces hommes et ces femmes qui donnent sans compter, mettant parfois leur propre sécurité en jeu pour assurer celle des autres.

Parce que « faire la police », c'est d'abord protéger les personnes et garantir la paix publique, il y a dans la mission et le fonctionnement de ces services quelque chose qui touche à la chair et au sacré.

En entreprenant ces travaux, j'ai voulu comprendre quels étaient les ressorts spécifiques du management de la force publique et, plus particulièrement, de la *police française de l'ordre*. Au fond, pourquoi ça marche ? J'ai voulu dépasser ma propre fascination et la simple critique de mes pratiques professionnelles, me dégager du thème récurrent, politicien ou journalistique, de l'insécurité, pour essayer de mettre en lumière les rouages intimes du fonctionnement (et des dysfonctionnements éventuels) de la police française.

Sur le plan de la recherche, l'enjeu de ces travaux était donc bien d'aller au-delà de l'intérêt pour la police comme celui d'un polar pour analyser des situations de gestion originales notamment en raison de leur toile de fond : la tension née du rôle de protection des biens (intégrité) et des personnes (charnelle).

L'intérêt du sujet est en outre renforcé par quelques éléments qu'il nous faut souligner ici, d'avant d'aborder notre développement. Dans un contexte général de critique persistante du management public, de remise en cause de certaines de ses pratiques que nombre d'analystes ou de simples commentateurs verraient bien converger vers les cadres managériaux « trend in » de l'entreprise, supposés plus vertueux, la stabilité et l'efficacité (que nous avons constatée) du management de la police de souveraineté font figure de mystérieux anachronisme.

Depuis l'arrestation simultanée de tous les Templiers, ordonnée par Philippe LE BEL en 1307 sur l'ensemble de ses terres – véritable prouesse à replacer dans un cadre historique et technique, sans transmission radio ni véhicule rapide, face à des adversaires mobiles et aguerris – jusqu'à nos jours, la police de souveraineté se pose en modèle inaltérable d'organisation et de fonctionnement au service d'un Pouvoir. C'est d'ailleurs là une dimension essentielle de la police de souveraineté : elle assied et préserve une souveraineté qui lui confère ses prérogatives.

Il y a peut-être donc une partie d'un mythe fondateur dans cette fonction de rempart, cette relation intime au Pouvoir, dans la défense du souverain, roi d'hier, gouvernement démocratiquement élu d'aujourd'hui ou encore « État de droit ». Nous avons eu envie de percer le mystère de cette permanence séculaire et voulu cerner la portée de ce mythe.

Souvent laissées dans le silence des travaux de recherche, peu explicitées par ceux qui y officient, les vertus du management de la police de souveraineté méritaient à ce titre d'être creusées. Mes recherches m'ont pour cela entraîné dans une analyse quasi-théologique dont ce mémoire se propose de rendre compte.

Aussi, après avoir précisé quelques éléments de notre cadre méthodologique (I), notre thèse se propose tout d'abord de préciser les contours de la « force publique », ses acteurs et ses missions, en insistant, dans le cas de la France, sur la relation immuable à l'État, dans un cadre devenu largement ambivalent (II). Nos travaux se proposent, dans une troisième partie, de mettre en exergue les particularités de la gestion de la force publique et l'irruption de plusieurs modes managériaux inspirés de l'entreprise qui tendent à bousculer ce modèle (III). À cet égard, le propos central de nos travaux sera, pour finir, de démontrer que, suivant un modèle que nous qualifions de sacerdotal, les ressorts spécifiques du management de la force publique résident dans un édifice symbolique et identitaire (IV), particulièrement stable, apparemment incompatible avec les options et les standards gestionnaires contemporains et susceptible de faire école pour d'autres secteurs du management public.

CHAPITRE I :

**TERRAIN DE RECHERCHE ET ORIENTATIONS
MÉTHODOLOGIQUES**

A. Délimitation du terrain de recherche

L'engagement de ces travaux de recherche n'a pas obéi à une logique de poursuite d'un cursus universitaire classique ou de stricte inscription de la thèse dans le cadre académique des axes de recherche d'un laboratoire scientifique, même si ces travaux ont permis de prendre part à la vie du centre de recherche en gestion-CRG de l'École Polytechnique. Et, par ailleurs, mes études d'ingénieur étaient terminées depuis trois ans quand j'ai rejoint, en 2000, le corps préfectoral.

I - L'univers professionnel du thésard

Nommé sous-préfet à Carcassonne, directeur du cabinet du préfet de l'Aude à 25 ans, j'ai eu la chance d'accéder à un poste passionnant qui m'a probablement contraint à acquérir, plus vite que la moyenne, quelques réflexes managériaux et, rapidement aussi, une assez fine connaissance de l'administration territoriale.

Dans une préfecture, le directeur de cabinet est le plus proche collaborateur du préfet et il est notamment en charge des questions de sécurité. Ses responsabilités s'étendent au-delà, mais l'animation des services locaux en charge de la sécurité représente une part importante de son activité. C'est ainsi que j'ai découvert la police sous un autre jour que celui des séries télévisées et que je suis entré dans les coulisses du fonctionnement de la force publique.

Le métier préfectoral est grisant. Sorte de notable local, investi d'une véritable autorité, appelé à prendre plusieurs décisions chaque jour qui auront un impact concret sur le fonctionnement des services de l'État et la vie locale, le sous-préfet a finalement peu d'occasions pour réfléchir à son action, critiquer ses pratiques professionnelles ou pour simplement (mais est-ce si simple ?) prendre du recul.

Après une première année d'exercice de mes fonctions et quelques années après un DEA de sciences politiques qui m'y avait initié, j'ai eu envie de reprendre des travaux de recherche. C'est ainsi que je me suis tourné vers l'École Polytechnique et le centre de recherche en gestion.

J'ai engagé en 2001 mes travaux de thèse avec pour principal objet la police. Ce qui occupait l'essentiel de mes journées et représentait l'un des enjeux les plus importants de mes fonctions (sécurité et ordre public) allait ainsi devenir mon objet de recherche.

J'ai quitté la « préfectorale » près de trois années plus tard pour rejoindre, en mobilité, l'inspection générale des Finances. Mon terrain de recherche était donc, pendant près des deux tiers de la durée de mes travaux, mon univers professionnel.

1. Avantage de cette position pour l'observation et le recueil de l'information

En première analyse, le fait de retenir comme terrain de recherche mon propre univers professionnel me semblait constituer un important élément de facilitation de mes travaux.

Le « matériau » me paraissait abondant car l'activité préfectorale est d'une étonnante densité et l'action policière fournit une part substantielle de l'actualité professionnelle d'un directeur de cabinet. Par ailleurs, ma position de responsable local, membre de l'institution préfectorale, me laissait penser qu'il serait évidemment ainsi plus facile de pénétrer mon objet de recherche.

En réalité, je suis un peu revenu de cette première appréciation. Pour de nombreuses raisons sur lesquelles je reviendrai plus loin dans ce mémoire, il était faux de penser qu'il « suffisait de se baisser » pour cueillir la matière de mes observations.

Il est vrai que ma position a ouvert des portes, permis de nouer des contacts et d'accéder parfois à des informations de diffusion restreinte². Mais au final, même dans cette position privilégiée, ce terrain de recherche me laisse plutôt l'image d'un cercle fermé qui se dissimule à l'observateur. Ce constat repose notamment sur deux dimensions caractéristiques de la police.

D'abord une importante codification ; la police a en effet ses codes, ses traditions, ses rites ou encore son jargon, autant d'éléments qu'il faut pouvoir percer pour analyser et comprendre son fonctionnement intime. Certes, chaque univers professionnel a ses caractéristiques propres, ses particularités, mais cette « barrière à l'entrée » nous semble, rétrospectivement, très forte pour la police.

² Dans cet esprit, mes deux journées d'observation au centre de formation des motards de la gendarmerie nationale ont, par exemple, été possibles notamment parce que j'ai pu entrer en relation avec le directeur du centre par l'entremise amicale d'un colonel de gendarmerie croisé sur le terrain, en préfecture. L'ouverture de cette école aux chercheurs n'était pas complètement habituelle.

La seconde dimension découle ce que nous résumerons ici par une « culture du secret ». La police, l'autorité préfectorale, le ministère de l'Intérieur sont marqués par une crainte permanente de l'indiscrétion ou des méfaits d'une information capitale divulguée trop vite ou à trop de monde et qui pourrait nuire au fonctionnement de l'ensemble. Cette forme de pudeur, presque institutionnalisée, est culturelle et participe des paramètres qui complexifient l'observation de la police de souveraineté.

Nous pouvons à cet égard confirmer que la police est effectivement un objet de recherche assez fermé et rejoindre, en cela, l'un des points sur lesquels insiste Frédéric OCQUETEAU³ : ce terrain a la double caractéristique de ne pas toujours avoir été considéré comme « légitime » dans le milieu de la recherche et d'esquiver volontiers toute forme d'intrusion extérieure.

2. Principaux risques de la posture

Si la position que j'ai occupée au sein de l'administration préfectorale a effectivement constitué un poste avancé d'observation, cette posture a aussi comporté quelques risques ou introduit quelques fragilités pour l'apprenti- chercheur.

³ Frédéric OCQUETEAU, « *Police entre État et marché* », Les presses de Sciences Po, 2004, chapitre I.

Le premier risque est évidemment lié à l'éventuelle absence de distance critique. Sait-on critiquer un dispositif de maintien de l'ordre lorsqu'on en a été l'un des animateurs, voire parfois son concepteur (même si, au cas d'espèce, il y a aussi un phénomène de reproduction des savoir-faire, de schéma pré-établi) ?

Un membre du corps préfectoral dont l'une des raisons d'être est de gérer la *police de souveraineté* peut-il développer, à cet égard, une approche théorisée ? L'institution préfectorale, ses traditions et ses salons dorés, peut-elle percevoir ses propres fissures au milieu de ses pratiques professionnelles très codifiées, marquées notamment par le respect et la déférence des services ?

Michel BERRY rappelle fréquemment qu'un « poisson n'a pas de théorie sur l'eau ». L'un des risques bien identifiés de notre posture était effectivement de vivre les fonctions préfectorales comme « un poisson dans l'eau » avec comme principal point aveugle son « eau », c'est-à-dire son environnement immédiat, dont la police de l'ordre, la force publique plus globalement, fait bien partie.

Le second risque est pratiquement l'inverse du précédent. Quand le membre d'une tribu est amené à critiquer, éventuellement avec quelque lucidité, sa propre tribu, alors il s'expose aux foudres de ses pairs. Autrement formulé, ce second type de risque tient de la censure ou de l'auto-censure.

L'auto-censure peut être le réflexe professionnel qui consiste, presque inconsciemment, à détourner le regard des turpitudes ou des quelques imperfections d'un métier ou d'une corporation. Une thèse qui a comme terrain l'univers professionnel du thésard peut lui faire courir un risque pour sa propre carrière dans l'hypothèse où, parmi ses pairs, notamment ceux chargés de gérer le corps, certains seraient heurtés par la critique développée ou les idées avancées. Sur ce point, le départ en mobilité, donc la poursuite de la carrière au sein d'un autre corps, a pu nous aider à surmonter, au moins partiellement, ce risque.

Quant à la censure, elle est une réalité. En effet, le statut du sous-préfet⁴, outre l'interdiction qui lui est explicitement faite d'avoir une activité syndicale, lui fait obligation de soumettre au visa du ministère de l'Intérieur les textes qu'il envisage de publier sous sa signature. Ainsi, l'un des articles que nous avons (finalement) publié dans la revue *Gérer & comprendre*, rédigé pendant la première période de nos travaux, a dû être soumis à cet accord préalable, d'autant plus que la situation qu'il relatait était basée sur des faits réels et relativement récents.

Ce texte a, dans sa première version, fait l'objet d'un refus de publication au motif que le dossier auquel il faisait référence était encore d'actualité et qu'une partie des acteurs (syndicalistes, chefs de service de l'État, élus) évoqués dans l'article était encore en activité au moment des faits.

⁴ Ce statut est inscrit dans un décret, le n° 2004-715 du 20 juillet 2004, qui complète certaines dispositions du précédent texte de 1964. Il dispose notamment que les membres du corps préfectoral ne bénéficient pas de droits syndicaux et ne peuvent pas faire grève.

Pour permettre finalement sa publication, le texte initial a dû être expurgé de la totalité de ses points de repère géographique et temporels. Les noms y apparaissant ont tous été modifiés. Ce texte a obtenu, près de deux mois après sa première relecture, un accord de publication. Il nous a montré l'existence d'une véritable censure et aussi qu'il était possible, au prix de quelques aménagements formels, de la surmonter.

II - Restriction du champ de recherche

1. Une recherche centrée sur la production de sécurité

La thèse s'intéresse à la production de sécurité et non pas à la demande. Elle se démarque ainsi des travaux de sociologie portant sur l'analyse du sentiment d'insécurité et sur les causes sociales de la demande de sécurité.

Plus, peut-être, que dans d'autres domaines, il est parfois difficile de poser une cloison étanche entre différents champs disciplinaires lorsque sont abordées les questions de sécurité. Nous avons d'ailleurs pris plaisir à convoquer, au fil de nos travaux, des références éparses et hétéroclites pour éclairer de plusieurs lumières notre objet de recherche.

Mais ce qui est certain, c'est que notre attention a d'abord porté sur les situations de gestion au sein de la police de souveraineté – que nous définissons plus précisément plus loin – ou parfois en périphérie des services directement chargés de la mettre en oeuvre.

Toutefois, pour mieux comprendre les ressorts et les motivations de cette police de souveraineté, il était important d'identifier, pour les avoir à l'esprit, les dimensions de l'insécurité et des problèmes à résoudre.

2. La force publique approchée par certains de ses acteurs

Les travaux présentés dans ce mémoire n'avaient nulle prétention à l'exhaustivité. Nous avons cependant choisi d'accorder quelques développements à la notion même de force publique, dans ses composantes juridiques et opérationnelles.

Dans une approche initialement descriptive, nous avons ainsi établi, dans le paragraphe consacré aux typologies de la sécurité, un inventaire⁵ des services faisant partie de la force publique. Notre recherche bibliographique a par ailleurs montré qu'aucune définition univoque de la force publique n'était disponible. Un consensus parmi les principaux auteurs existent cependant pour avancer que la police et la gendarmerie nationales forment, en France, l'épine dorsale de la force publique.

D'autres services, comme les pompiers ou les douaniers, y apportent un concours mais n'apparaissent pas systématiquement dans la même classification.

Approcher la force publique par ses acteurs revient donc à établir un inventaire aux contours variables des missions et des services qui entrent dans ce périmètre.

⁵ Cf. II-B

3. *La police de souveraineté au sein de la force publique*

Pour mieux délimiter un objet de recherche complexe, nous avons dû procéder, après une première phase de travaux (recherche bibliographie et reformulation de notre question de recherche), à deux restrictions successives de notre champ de recherche : nous concentrer sur la *police de souveraineté* au sein de la force publique et nous en tenir au cas français.

La définition de la force publique par ses acteurs et ses missions nous a montré, et nous y revenons à plusieurs reprises dans ce texte, que cette dernière formait un ensemble hétérogène.

Par ailleurs, notre première étude de cas nous a permis d'approcher de plus près l'exercice du maintien de l'ordre public et c'est avec cet approfondissement, intervenu dans le premier tiers de notre itinéraire de recherche, que nous avons posé les premières bases de notre grille d'interprétation et, très vite, eu envie de la consolider ou de la mettre à l'épreuve par d'autres observations.

En nous référant explicitement à la typologie des missions de police proposée par Dominique MONJARDET⁶, nous avons donc choisi de consacrer plus particulièrement nos travaux à la *police de souveraineté*, c'est-à-dire aux services et aux dispositifs qui ont pour objet de garantir et de rétablir, le cas échéant, l'ordre public.

⁶ Cf. II-B

Comme pour la définition de la force publique, celle de la *police de souveraineté* nécessite d'accepter une double approximation : certains des acteurs qui y participent, remplissent par ailleurs d'autres missions, il ne s'agit donc pas d'une identification exclusive. Par exemple, les compagnies républicaines de sécurité sont déployées quand l'ordre public est menacé mais elles sont parfois aussi mises à contribution, aux côtés des unités de police plus traditionnelles de sécurité publique, pour des missions de patrouille⁷ et de « sécurité générale ».

Le second paramètre concerne des services qui concourent par leur action à la police de l'ordre mais qui, pour autant, ne sont pas identifiés par les auteurs et les institutions comme membres cette police. Il peut s'agir, par exemple, des motards de la gendarmerie nationale, mis à contribution pour assurer la protection d'une haute personnalité de l'État en déplacement officiel et prenant part, à ce titre, à une mission de police de l'ordre mais dont la vocation essentielle est de faire de la sécurité routière⁸.

La dernière option qu'il nous faut ici mentionner est celle de la restriction au cas français. Bien sûr, parmi les références et auteurs mobilisés, quelques uns ont analysé d'autres systèmes policiers (comme Jean-Paul BRODEUR et les exemples nord-américains) et parfois procédé par analyse comparée (comme Frédéric OCQUETEAU), et cette mise en perspective est évidemment féconde.

⁷ Nous pouvons ici évoquer l'exemple de la compagnie de CRS n°57 qui est basée à Carcassonne. Pendant ces périodes dites « à résidence » (c'est-à-dire au siège de son casernement), les CRS apportent leur concours à la sécurité publique de la ville en effectuant des patrouilles nocturnes, notamment dans les « quartiers » difficiles de la commune. Sont-ils ainsi criminalisés ?

⁸ Nos travaux ont cependant permis de mettre en évidence nombre de points communs entre ces services et notamment la prégnance de la dimension identitaire dans leur management.

Pour autant, cela aurait été une toute autre thèse que de conduire une comparaison approfondie entre la police de souveraineté française, que tout conduit à décrire comme une sorte d'exception, et des dispositifs équivalents en Europe ou Outre-atlantique.

Sans aller plus avant dans une analyse comparative de ce type, il nous faut souligner ici un élément déterminant : il y a une différence fondamentale entre la police française et celle de la plupart des autres démocraties, notamment celle des pays nord-américains qui tient à la « mystique de l'État ». Une partie de notre propos est précisément d'étayer cette idée. Mais à ce stade de notre développement, nous souhaitons marquer ce contraste entre, par exemple, les modèles d'organisation de la police canadiens ou américains, essentiellement fondés sur le contrat passé entre un chef de la police et un responsable politique local (le chef de la police de New York n'est pas un fonctionnaire de l'État mais un agent de droit privé, recruté par le maire de la ville auquel il rend compte et qui peut décider de mettre fin à cette collaboration) et le système français qui, depuis plusieurs siècles, confie la police de l'ordre à un représentant de l'État, investi et consacré par l'État.

L'une des hypothèses qui supporte nos travaux est que ce trait caractéristique et distinctif de la police de souveraineté française, cette référence à l'État qui fonctionne, nous aurons à coeur de le démontrer, comme une véritable mystique, constitue un élément moteur et vertueux de son fonctionnement.

B. Itinéraire de thèse

I - Genèse du projet de recherche

Ce projet de recherche n'a pas pris place dans la continuité d'un parcours universitaire qui, après un DEA ou un master, amène parfois, pour approfondir le même sujet, l'étudiant à entreprendre une thèse, au sein de la même institution. Il n'était pas non plus l'élément d'une stratégie professionnelle qui aurait pu avoir pour objectif de prendre rang parmi les candidats aux fonctions de maîtres de conférence car nous n'avions nulle intention de réorienter, à cette occasion, notre carrière.

1. Le milieu captivant de la « préfectorale » et de la police

Le plus régalien des ministères, l'Intérieur, a sous sa coupe à la fois la direction du corps préfectoral (appelée aujourd'hui direction de la modernisation et de l'administration territoriale) et celle de la police (la direction générale de la police nationale), et cette organisation qui rend très proches ces deux corps si intimement liés à la défense et à la représentation de l'État est la même depuis la création du corps préfectoral par Napoléon, il y a un peu plus de deux siècles.

Les premières semaines après l'arrivée au poste de directeur du cabinet du préfet de l'Aude ont été celles d'une sorte d'éblouissement.

Univers professionnel en réalité parfaitement inconnu dans notre cas, si ce n'est comme simple usager du bureau des cartes grises ou comme lecteur passionné de quelques ouvrages marquants consacrés à la fonction préfectorale⁹ ou, encore, par l'image prestigieuse que l'on s'en fait depuis l'extérieur, le corps préfectoral happe ceux qui le rejoignent pour les plonger dans une vie professionnelle d'une étonnante densité.

Le sous-préfet est sollicité en de multiples situations pour des événements anodins ou de portée majeure si bien que, très vite, il peut nourrir le sentiment d'être important et de décider. Parmi les sujets qui alimentent l'activité quotidienne, il y a les affaires de sécurité. Dans l'activité d'un directeur de cabinet de préfecture, l'ordre public, la lutte contre la délinquance et, plus globalement, les relations avec les services de police occupent probablement plus de la moitié de son temps¹⁰.

La police fait donc partie de son quotidien et cette matière, le plus souvent abordée sous le prisme de l'actualité (les faits marquants et les urgences, les faits divers qui vont secouer la cité ou concerner un notable local, une demande urgente du ministre de l'Intérieur, le déplacement officiel d'un membre du gouvernement, etc.) peut avoir pour effet d'envoûter, de captiver, de passionner. Et ressurgit inévitablement pour qui débute dans le métier préfectoral, l'imaginaire d'adulte et d'enfant avec la panoplie bleue marine, les séries policières et presque l'impression de faire partie, « en vrai », de l'une de ces fictions.

⁹ Nous n'en citons qu'un mais a eu, pour nous, une résonance particulière : Bernard BONNET, « *Préfet en Corse* », Michel LAFON, 1999.

¹⁰ Il ne s'agit pas ici d'une donnée strictement quantifiée mais plutôt d'une perception intuitive. Ce qui est manifeste, c'est bien l'effet structurant sur un agenda professionnel du rythme saccadé imposé par l'actualité et notamment la gestion de l'ordre public.

2. Les enjeux personnel et professionnel de la prise de distance

Dans ces fonctions préfectorales captivantes, au sein desquelles on se sent si « important », on décide, avec le sentiment d'exercer une fonction d'autorité, avec une forme de pouvoir, dans ce métier qui, de surcroît est très prenant (il n'est pas rare que le directeur du cabinet termine ses journées aussi tard que le préfet, souvent après 20h, qu'il assure les permanences de nuit toutes les semaines de l'année et quelques week-ends par mois). Tout se passe comme en fait si « la course était courue le nez dans le guidon ».

J'ai eu cette première impression lorsqu'après une première période intense d'adaptation, au bout de quelques six mois, j'ai pu faire une coupure à l'occasion de deux semaines de congés. Cette première prise de recul après le tourbillon de la prise de fonction m'a assez tôt fait ressentir le besoin de provoquer, à intervalle régulier, une prise de distance.

Reprendre des travaux de recherche, après l'obtention, quelques années auparavant, d'un DEA qui m'y avait initié, est alors apparu comme une façon de ménager une distance critique vis-à-vis de ce nouvel univers professionnel et l'occasion, également, de m'engager dans une activité extra-professionnelle, possible « ballon d'oxygène » dans une vie fortement contrainte par un métier envahissant.

II - La conduite des travaux

1. Les apports du CRG

Faire partie du centre de recherche en gestion de l'École polytechnique, c'est d'abord rejoindre un laboratoire de référence en matière d'analyse des situations de gestion et ainsi avoir la possibilité d'être en contact direct avec des chercheurs qui font autorité en ce domaine. En témoigne notre première publication consacrée au « *maintien de l'ordre comme agencement organisationnel* », croisement entre une situation de gestion très particulière et une grille d'analyse proposée par Jacques GIRIN.

Au-delà de cette identité collective et de cette richesse intellectuelle très fortes, la vie de ce laboratoire est aussi marquée par des rendez-vous rituels, qui ont généralement lieu le lundi matin. Ces séminaires de thèse constituent des occasions privilégiées de rencontres entre les thésards et les chercheurs du laboratoire. À plusieurs reprises sur la durée de ses travaux, il est d'usage que le thésard présente devant les membres du laboratoire l'avancement de ses travaux, l'esquisse de sa thèse ou un projet d'article.

Les échanges auxquels s'expose alors le thésard sont d'une tonalité moins feutrée que les réunions en préfecture. La critique est souvent incisive mais comme le CRG n'est pas une école de pensée rigide, point d'orthodoxie mais un vrai débat fertile avec l'identification de situations comparables analysées sur d'autres terrains de recherche ou, tout simplement, le témoignage d'une curiosité intellectuelle partagée qui porte à s'interroger sur ce qui a été observé, ce qui peut étonner et ce qui peut donner lieu à une analyse critique.

Ces séances du lundi, auxquelles malheureusement je n'ai pu être aussi assidu que je l'aurais souhaité notamment parce que pendant les deux tiers du temps qu'a duré la thèse, mon affectation professionnelle était loin de Paris, m'ont aidé à prendre la distance critique évoquée précédemment et ont véritablement participé à la stimulation des idées.

2. Le chercheur, son calendrier et son directeur de thèse

La conjugaison d'un parcours de recherche et d'une activité professionnelle de cette nature n'a pas toujours été aisée et a tout d'abord conduit à ce que notre thèse s'inscrive dans une durée plus longue que la durée canonique des trois années.

Mais cette longue entreprise a elle-même été marquée par des périodes très productives entrecoupées de moments plus creux. Ce qui est certain c'est que ni le chercheur, ni son agenda ne se sont rapprochés de « l'idéal » décrit par Michel BERRY¹¹. Mais nous reconnaissons pleinement dans ce que ce dernier appelle « les impasses du chercheur effectif » (les choix qu'il doit faire, les arbitrages qu'il doit rendre, le tri qu'il doit opérer entre plusieurs priorités, etc.) assez nettement amplifiées par une actualité professionnelle qui a régulièrement fait reprendre, à notre corps défendant, à nos travaux de recherche leur rang d'activité secondaire.

Nous avons cependant été fidèle à la méthode de notre directeur de thèse qui consiste notamment à créer des échéances pour produire. À la faveur d'une réunion rituelle du lundi au CRG ou de la finalisation d'un article candidat à une publication, nous avons ainsi recréé une forme de priorité pour nos travaux de recherche. En complément, nous avons aussi parfois procédé par des échéances « auto-fabriquées »... qui n'ont de sens que lorsque l'on réussit à rester maître de son agenda, ce qui n'a été le cas que dans la deuxième partie de notre parcours de recherche, où j'étais à l'inspection générale des Finances puis, sur la fin, à la direction générale des Douanes.

Cela étant précisé, même si le temps a bien été la ressource rare de ces travaux, s'agissant d'une recherche de terrain, notre position nous a fait économiser quelques étapes préalables habituellement très coûteuses pour un thésard qui doit rechercher un terrain, y atterrir¹² et s'y

¹¹ Michel BERRY, « *Le chercheur et son agenda – Du bon usage des séances et des rituels* », École de Paris, compte-rendu de la séance du séminaire « Vie des affaires » du 4 mars 1994, www.ecole.org

¹² Nous nous référons ici à l'article de Michel BERRY, « *Le thésard et son terrain* », École de Paris, séminaire « GRESUP », séance du 12 octobre 1999, www.ecole.org

socialiser avant de commencer à observer, à comprendre et à critiquer. Sur les sept étapes (i.e. « recherche du terrain », « atterrissage », « socialisation », « arrachement du terrain », « rédaction de la thèse », « soutenance » et « après-thèse ») d'une recherche de terrain que Michel BERRY distingue, notre situation d'acteur-chercheur nous en a épargné en réalité les trois premières.

Par ailleurs, la quatrième étape (l'arrachement du terrain) a été, dans notre cas, facilitée par notre retour à Paris, lors du départ en mobilité. À ce déménagement (il y en a eu trois sur la durée de la thèse), a correspondu un éloignement du ministère de l'Intérieur et du corps préfectoral, une prise de distance et un éloignement du risque de censure¹³ (ou d'auto-censure).

C. Les options méthodologiques

I - Démarche et outils traditionnels

1. La recherche bibliographique et ses limites

La recherche bibliographique est l'étape par laquelle il est d'usage que débutent des travaux de thèse. Cette recherche bibliographique a, dans notre cas, cependant été marquée par deux particularités.

¹³ Nous nous référons à ce que nous avons indiqué plus haut à ce sujet.

D'abord, l'utilisation des mots-clé « police », « gendarmerie » ou encore « force publique » dans une telle démarche d'inventaire des références disponibles conduit inmanquablement à faire apparaître, dans une même liste, de véritables ouvrages ou articles d'un parfait intérêt pour la recherche mais aussi une multitude de romans, de polars, d'essais, souvent polémiques, ou encore des articles de journalistes qui ont tous pour point commun de ne retenir du sujet que ce qui est digne de figurer à la rubrique des faits divers ou ce qui appartient au champ de la fiction.

Autrement dit, pour le sujet qui a été au centre de nos travaux pendant ces près de six années, la recherche bibliographique a nécessité un tri minutieux des références et ceci dans des proportions certainement plus fortes que pour d'autres questions.

La deuxième particularité tient à l'incertitude du classement thématique. L'embarras du vendeur du rayon livres de la FNAC est, à cet égard, plus qu'anecdotique ; sollicité pour connaître le rayon où nous pourrions trouver les ouvrages relatifs à notre champ de recherche, il marqua, à notre première visite et à toutes les suivantes, une longue hésitation.

Étonnant émiettement en réalité dans le classement retenu par les éditeurs et les libraires : tantôt au rayon « sociologie », souvent perdus entre deux polars ou parmi les essais récents, parfois au milieu des ouvrages de droit administratif ou de management public, rarement sur les étagères des ouvrages consacrés à la gestion... une recherche bibliographique sur la police, et *a fortiori* sur la police de souveraineté, est aussi un fabuleux jeu de piste.

La durée de nos travaux, qui a quelque peu excédé la durée canonique d'une thèse universitaire, a rendu plus nécessaire que d'habitude une veille bibliographique ; les mêmes difficultés de classement l'ont jalonnée.

Ce positionnement sur plusieurs rayons est aussi le signe d'un indispensable recours à plusieurs champs disciplinaires pour aborder la question du management de la police de souveraineté. Nous ne saurions classer de façon univoque nos travaux dans l'un de ces champs mais ce qui est plus certain c'est la nécessité que nous avons ressentie d'emprunter un peu à plusieurs : sociologie, gestion, ethnologie, psychologie, droit, sciences politiques, etc. Exercice de mobilité intellectuelle particulièrement intéressant mais que nous n'avons probablement réalisé qu'au prix de nombreuses approximations que les spécialistes (ou les puristes) de chaque discipline voudront bien comprendre et excuser.

2. Les études de cas et les situations de gestion

Pour extraire et mettre en valeur notre matériau, sous l'impulsion de Michel BERRY et du CRG qui l'érige en méthodologie de recherche, l'étude de cas a été notre principal « outil de forage ». Deux des études de cas que nous avons conduites ont, chacune, marqué des étapes décisives de notre parcours.

Le maintien de l'ordre comme agencement organisationnel nous a en effet clairement encouragé à concentrer notre attention sur la police de souveraineté au moment où nos travaux embrassaient plus largement le champ entier de la force publique. Quant au management des motards de la gendarmerie nationale, il a permis une sorte de « déclic » sur la dimension identitaire des pratiques managériales et ainsi constitué un point d'orgue de nos travaux en mettant en exergue l'étonnante pertinence de la trilogie mythe-rites-tribu plus amplement développée dans l'avant dernière et la dernière partie de ce mémoire.

II - Paramètres méthodologiques spécifiques

En complément des éléments de parcours et de méthode décrits jusqu'ici, tous probablement transposables, à peu de choses près, à nombre de thésards en gestion, deux cadres théoriques ou propositions méthodologiques ont également guidé nos travaux.

1. Recyclage du vécu et « raconting »

Apprendre à raconter des histoires et le faire ont constitué deux préalables à la production de nos travaux. En effet, dans la mesure où l'univers professionnel du thésard a constitué le terrain de recherche, nous nous sommes en réalité trouvé dans une situation inverse du thésard « traditionnel ».

Ce dernier doit normalement¹⁴ commencer par « atterrir » sur son terrain, c'est-à-dire prendre le temps de le découvrir, de comprendre son fonctionnement, dans la mesure du possible et de ce qui lui est utile, se faire adopter et ce n'est qu'au prix de cette « entrée en matière », de ce « sas d'intégration », qu'il peut commencer à observer et rendre compte.

Cet atterrissage, qui emporte forcément une part de découverte, donne alors lieu à des étonnements et permet des comparaisons avec l'univers « natif » du chercheur dont l'analyse est *de facto* « différentielle ». Raconter et commenter ce qu'il découvre nécessitent certes un peu de méthode mais lui est presque naturel.

Dans notre cas, l'atterrissage n'était pas un sujet, l'étonnement n'allait pas de soi, le dépaysement était, au bout de quelques mois d'exercice des fonctions préfectorales, devenu résiduel... il a dû falloir apprendre ou réapprendre à dénaturaliser les situations de gestion vécu et les raconter.

¹⁴ Michel BERRY, « Le chercheur et son agenda », *op. cit.*

À cet égard, les travaux de Thierry BOUDES et Dominique CHRISTIAN¹⁵ ont constitué une sorte de « toile de fond » de nos efforts pour prélever et restituer ce que nous vivions dans un cadre professionnel et que nous avons pour objectif de mettre en relief dans une perspective de recherche. Ces auteurs montrent en effet, sur l'exemple, aisément généralisable, de la conduite de projet que *« les récits occupent une place importante dans l'activité professionnelle, parfois à notre insu, et la mise en récit des projets constitue, dans l'entreprise, un des mécanismes fondamentaux grâce auxquels l'expérience s'organise »*.

Ils montrent en particulier de quelle façon les théories du récit contribuent à mieux saisir les enjeux stratégiques, autrement dit, que la façon de parler du fonctionnement de l'organisation ou de ses objectifs, porte en elle une partie du sens et offre une grille de compréhension indispensable de ses orientations et de sa culture interne.

Nous pouvons par ailleurs confirmer que *« le récit n'agit pas que sur l'autre, l'auditeur. Par sa fonction expressive, il met à jour le narrateur et donc agit tout autant sur lui »*. En effet, la narration d'une journée particulière vécue en préfecture pour préparer et affronter la manifestation, d'ampleur exceptionnelle, à Carcassonne, de plusieurs centaines de mineurs devant le CRG réuni un lundi matin a été l'occasion privilégiée de prendre la mesure du caractère « non naturel » de l'histoire racontée et a invité à transformer le récit en analyse et l'analyse en article destiné à une revue, lequel article a permis de franchir une étape dans nos travaux.

¹⁵ Thierry BOUDES, Dominique CHRISTIAN, « *Du reporting au raconting dans la conduite des projets* », Annales des Mines, mars 2000, p.52- 63.

En conclusion de leur article, Thierry BOUDES et Dominique CHRISTIAN préconisent d'alterner « *reporting et raconting dans les projets au risque de se confronter à l'étrangeté fondamentale des activités familières* ». Notre position, entre professionnel de la gestion de la force publique et apprenti-chercheur en gestion, induisait cette forme de « torticolis » qu'ils décrivent : voir ce qui est étranger dans ce qui est familier et, parallèlement, prendre la mesure et s'adapter à la nouveauté de situations professionnelles variées et toujours d'une grande intensité dramatique. En somme, une « familiarité distante »¹⁶ instituée en absolue nécessité.

2. Vers une « familiarité distante »

Rendant compte des travaux du séminaire « Ethnographie des organisations » composé de praticiens et de chercheurs, Michel MATHEU introduit son article en relevant, au sujet de l'observation des entreprises ou des administrations, l'alternative suivante : « *ou bien on leur est extérieur, et n'en perçoit que de trompeuses apparences ; ou bien on y est immergé, et manque de recul* ». C'est cette deuxième posture qui a été la nôtre et avec laquelle il a fallu composer pour conduire nos travaux.

L'immersion dans la structure qui a constitué, partiellement au moins, le terrain de notre recherche, si elle a pu être un atout pour

¹⁶ L'expression est empruntée à Michel MATHEU, chargé de recherche au CRG au moment où il rédigea un article du même titre. « *La familiarité distante – Quel regard poser sur la gestion dans notre société* », Annales des Mines, Gérer et Comprendre, mars 1986, p. 81- 94.

approcher, en toute confiance et même avec une certaine intimité, les acteurs de la force publique, a aussi été un élément de difficulté pour construire une analyse critique. Nous reconnaissons dans l'article de MATHEU trois de nos difficultés ou travers potentiels.

D'abord, le sentiment d'une étonnante harmonie dans les dispositifs en vigueur, l'impression très forte que « la machine¹⁷ est bien huilée » et que tout fonctionne de façon naturelle. À cet égard, en se référant notamment aux travaux de Michel BERRY¹⁸, Michel MATHEU relève que « [...] ces différents dispositifs – procédures, évidences, langages – constituent l'ensemble de ce qui a cours dont il importe d'apprécier et de comprendre la cohérence. Certains chercheurs se sont appliqués à montrer la force de cette cohérence ».

Le premier exercice qui s'impose donc au praticien-chercheur est de « dénaturiser » le constat « d'une affaire qui marche », sans autre forme d'explication des ressorts de ce fonctionnement, aussi vertueux qu'il puisse être.

Le deuxième paramètre est lié au sentiment d'appartenance. « L'expérience montre que chaque individu exprime, à des moments divers, son appartenance à différents 'nous' », nous rappelle l'auteur, tout en suggérant la possible incompatibilité de ces différents « nous » et l'effet de compartimentage que cette notion peut exprimer. Pendant la durée de nos travaux, nous avons nécessairement conjugué au moins deux « nous », celui de fonctionnaire, membre de l'institution

¹⁷ L'expression est utilisée en référence à l'ouvrage de Bertrand des Saussaies, « *La machine policière* », Seuil, 1972. Bertrand des Saussaies est le pseudonyme d'un membre du corps préfectoral qui, depuis, a occupé les plus hautes fonctions dans la hiérarchie policière et préfectorale.

¹⁸ Michel BERRY, « *Une technologie invisible ?* », École Polytechnique, 1983.

préfecturale, et celui de l'apprenti-chercheur, membre d'un collectif, le CRG.

Il est honnête de reconnaître que ces deux postures n'ont jamais été inconciliables, surtout dans la mesure où elles étaient, dans le temps et dans l'espace, séparées. Et la question d'un « nous » prépondérant ne s'est en réalité posée en des termes plus épineux qu'au moment de notre première publication dans une revue, lorsqu'il a fallu faire formellement approuver, par le ministère de l'Intérieur, une production qui était celle de l'apprenti-chercheur.

La troisième dimension concerne la distance. En distinguant les observateurs internes et externes, Michel MATHEU indique plus particulièrement, pour un observateur de notre statut, que *« celui qui est dedans est limité dans la faculté de s'affranchir de catégories qui ont le pouvoir de définir son action et l'action de ceux qui l'entourent »*. Juste observation, pleinement applicable à l'univers préfectoral pour lequel nous sommes poussés à reconnaître l'intense codification des pratiques professionnelles, laquelle constitue, inévitablement en première approche, non seulement un point aveugle mais, en même temps, le défaut inverse de ceux qui sont dehors est trop loin des véritables sujets en enjeux, en étant « trop dedans ».

L'un des enjeux du dialogue presque permanent avec le directeur de thèse a précisément été de recréer une distance là où la position professionnelle, en somme le quotidien de l'observateur-chercheur, n'en ménageait aucune, par construction. Sur ce point décisif, Michel MATHEU observe que *« quoique plus facile à conquérir pour l'intervenant extérieur, la distance de l'observateur à l'observé qui complète la dispositif intérieur-extérieur ne va pas de soi »*.

Sur la durée de nos travaux, le dernier tiers de notre parcours a été accompli loin du corps préfectoral, dans une affectation parisienne et dans un cadre professionnel substantiellement différent. La nécessaire distance critique, si difficile à trouver, qui fluctue et qu'il est nécessaire de stabiliser, a été plus accessible à partir de ce moment-là qui a aussi correspondu à une phase de mise en ordre de nos constats et de formalisation de notre thèse.

L'établissement et le maintien d'une « familiarité distante » telle que la suggère Michel MATHEU a nettement constitué l'un des enjeux méthodologique et épistémologique de notre recherche dont seul le lecteur extérieur de ce travail pourra apprécier l'éventuelle atteinte.

CHAPITRE II

L'OBJET DE NOTRE RECHERCHE :

LA FORCE PUBLIQUE

En France, la « force publique » tire sa légitimité de l'État qui la consacre.

La « force publique » est une abstraction juridique pour nommer les services chargés d'assurer la sécurité publique, concept lui-même polysémique. Plusieurs services sont chargés d'incarner la force publique. L'État en a la responsabilité. En pratique, le management de la force publique pose de redoutables problèmes de coordination. Dans nombre de cas, la sécurité est une mission partagée et un domaine dans lequel d'autres acteurs publics et privés interviennent. L'État, premier garant de la sécurité des personnes et des biens, se trouve alors investi d'un rôle de régulateur. D'autres facteurs conduisent parfois l'État à se distancer de cette problématique. Vis-à-vis de l'action de la force publique, l'État adopte donc de manière concomitante plusieurs postures qui peuvent confiner à la contradiction.

En outre, la sécurité est un sujet à la mode, qui occupe régulièrement le devant de l'actualité et s'impose à notre imagination. Mais l'intérêt de ce thème ne tient pas seulement à un effet de mode ou à sa dimension politique. Aborder le thème général de la sécurité, c'est d'abord poser la question de sa définition. Au cœur de l'action publique, elle est tantôt présentée comme un sentiment ou un besoin, tantôt abordée comme un problème purement technique et, plus rarement, sous l'angle de la gestion. Parler de sécurité conduit donc immédiatement à évoquer les acteurs de la sécurité et à recourir aux notions de droit public qui fondent leur légitimité et leur action.

Pour décrire cette réalité plurielle et complexe, la littérature propose de recourir à des typologies. Tout au long de nos travaux, nous avons notamment pris appui sur celle que nous donne Dominique MONJARDET¹⁹ qui, au sein de la police, fait trois catégories. Il distingue tout d'abord la « police de souveraineté », objet central de notre thèse, il s'agit de la police de l'ordre, qui préserve les intérêts vitaux de la Nation. Il décrit ensuite deux autres catégories : la « police du sommeil » (police du quotidien ou « police de proximité », c'est-à-dire celle qui a pour mission de répondre aux actes mineurs de « petite délinquance » et d'assurer la tranquillité de la cité) et la « police judiciaire » (chargé de conduire les enquêtes et d'arrêter les auteurs de crimes et délits).

Cette typologie de Dominique MONJARDET nous permet de mettre en exergue la partie de l'action policière qui a retenu plus particulièrement notre attention. Cette typologie des missions appelle à présent un éclairage juridique qui sera suivi, dans ce chapitre, de quelques approfondissements sur sa gestion et ses acteurs.

¹⁹ Nous revenons plus loin sur les apports importants, pour nos travaux, de Dominique MONJARDET et, plus précisément, sur le contenu de cette typologie et son interprétation.

A. Notion juridique de force publique

La force publique peut se définir à partir de ses acteurs, c'est-à-dire des services qui sont chargés de la mettre en oeuvre, à partir de sa concrétisation ou encore de ses effets, mais elle peut aussi être appréhendée à partir du cadre juridique qui lui donne existence et légitimité.

I - La définition posée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Dans notre droit national, une référence juridique et explicite à la “ force publique ” apparaît dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789. La notion de « force publique » apparaît donc dans un texte de droit bicentenaire placé au sommet de la hiérarchie des textes juridiques, ce qui souligne l'importance que le législateur a voulu conférer à la chose assez tôt dans notre histoire collective.

Nous faisons plus loin dans ce mémoire une analyse plus détaillée de cette existence juridique. On relèvera simplement à ce stade que l'article 12 de la DDHC dispose que “ *la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force publique est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ”.

Il n'est pas surprenant de constater que ce texte fondateur ne renseigne pas sur la mise en œuvre opérationnelle de cette force publique mais relie celle-ci à une nécessité – c'est en quelque sorte une “raison d'État” – et renvoie à l'un des enjeux clés de notre réflexion : l'existence et la forme de la force publique s'entremêlent avec ses modes d'action et la justification de sa légitimité.

II - Ses conséquences en termes de légitimité et de relations symbolique et pratique avec l'État

Fabien JOBARD²⁰, sociologue et chercheur au CNRS, propose une analyse très approfondie de la police, de son fonctionnement et de ses dysfonctionnements. Assimilant la police à “une hypostase de la société politique”, il avance que les policiers sont “l'État en arme” et il y a bien en cela l'idée que l'État s'impose à travers la force publique. Jean-Jacques GLEIZAL²¹ fait, pour sa part, remarquer que “la problématique de la sécurité porte en elle une conception de l'État où la mission d'ordre se diffuse”.

En réalité, comme nous le verrons, il serait plus précis d'appuyer ce constat sur une typologie des missions de sécurité et cette affirmation, comme l'analyse de Fabien JOBARD, a plus d'acuité en la restreignant à la police de souveraineté.

²⁰ *op. cit.*

²¹ Jean-Jacques GLEIZAL, “*La Police en France*”, Collection “Que sais-je ?”, n°2761, PUF, 1993

La notion et la mission de sécurité sont donc étroitement liées ; si l'on pose que la " force publique " est l'organe d'exercice de la mission de " sécurité ", un essai de définition de la " force publique " nécessite une analyse de la composante juridique de la " sécurité ".

Les services de police ou de gendarmerie, plus généralement la " force publique ", peuvent être amenés à mettre en œuvre des arrêtés municipaux (c'est fréquemment le cas en matière de police du stationnement, par exemple). Pour autant et très concrètement, la responsabilité opérationnelle reste confiée au préfet et donc à l'État. Une illustration du propos nous est fournie à chaque manifestation sur la voie publique.

Prenons le cas d'un mouvement social qui réunirait quelques centaines de manifestants ; au sens strict des textes, le maire est en charge de l'ordre public sur le territoire de sa commune. En pratique, ce sont les effectifs de la sécurité publique²² – de la police nationale – qui seront mobilisés, sous le commandement fonctionnel du préfet ou de son directeur de cabinet. Ce qui tombe finalement bien puisque ces rassemblements ont le plus souvent lieu devant la préfecture...

Le phénomène est le même pour l'activation des services d'incendie et de secours²³. Auparavant communaux, les centres de

²² La sécurité publique est prise en charge soit par la police nationale, soit par la gendarmerie nationale, suivant une délimitation des « ZPN » (pour zone de police nationale) et « ZGN » (pour zone de gendarmerie nationale). Cette répartition a été modifiée en 2002/2003 sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur, Nicolas SARKOZY, avec pour conséquence la fermeture de quelques « petits commissariats ». Ainsi, nous avons procédé à la fermeture du commissariat de Vire, chef-lieu d'une sous-préfecture du Calvados et à la rétrocession à la compagnie de gendarmerie de la mission de sécurité publique dans cette ville d'un peu plus de 10.000 habitants.

²³ Les « SDIS » sont les directions départementales des services d'incendie et de secours. Dans presque tous les cas, ils sont armés par des fonctionnaires territoriaux et des pompiers volontaires, sauf à Paris et Marseille (les « BSPP » et « BMPM ») où ces fonctions sont dévolues à des militaires.

secours des sapeurs-pompiers ont récemment été regroupés au sein d'établissements publics à vocation départementale²⁴, financés en grande partie par les cotisations des communes et par une subvention du Conseil général. Leur emploi, leur engagement sur des interventions, est du ressort du préfet qui évalue le niveau de couverture des risques (le risque courant ou le risque majeur, naturel ou industriel), fixe par arrêté le "règlement de mise en œuvre opérationnel" et assure la direction opérationnelle en cas de sinistre important ou de crise majeure. Ces dispositions n'ont d'ailleurs pas été remises en cause par la loi sur la modernisation de la sécurité civile promulguée en 2004²⁵.

Qu'il s'agisse, par conséquent, de services de l'État en charge de la sécurité intérieure (police nationale, gendarmerie, douanes, sapeurs-pompiers), de forces créées ou mandatées par les collectivités locales (police municipale, gardes particuliers) ou d'entreprises privées de sécurité, leur contribution à l'expression de la force publique est clairement régie par l'État, en droit ou en fait.

Depuis maintenant plus de deux siècles²⁶, le haut fonctionnaire représentant l'État en charge de cette mission est le préfet.

²⁴ Cf. loi 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours et Loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

²⁵ Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

²⁶ Cf. loi du 28 Pluviôse an VII (17 février 1800)

III - Le préfet, incarnation de l'État, au sommet d'une chaîne hiérarchique incontestée mais investi d'un pouvoir de plus en plus partagé

Nous avons évoqué plus haut quelques-uns des fondements juridiques de la force publique et vu quelle articulation celle-ci avait avec l'État de Droit. Le lien juridique et symbolique entre l'État et la force publique se concrétise par la relation entre les services qui constituent la force publique, c'est-à-dire ceux qui ont la charge, sur le terrain, de la force publique, et l'administration centrale.

Dans un ouvrage consacré au maintien de l'ordre²⁷, Georges CARROT rappelle que *“le rétablissement de l'ordre posait des problèmes aux autorités de police municipale en raison d'effectifs insuffisants et surtout mal préparés à ce genre de mission. La création de la police nationale, réalisée par l'Amiral Darlan de février à juillet 1941, avait pour finalité de résoudre ces difficultés et de permettre un meilleur contrôle des forces de sécurité par le pouvoir central”*.

Nous retiendrons, effectivement, que l'une des principales missions de la police nationale est bien le maintien de l'ordre public ; nos travaux²⁸ ont toutefois permis de montrer que la prise en charge de cette mission prépondérante par un corps constitué de l'État, bien avant la naissance de la police, est plus ancienne.

²⁷ Georges CARROT, *“Le maintien de l'ordre en France au XX^{ème} siècle”*, Ed. Henri Veyrier, 1990, 432p

²⁸ Cf. IV-A

La police nationale telle que nous la connaissons aujourd'hui aurait donc été instituée pour donner plus de cohérence et de puissance à la force publique d'État, à un moment où les polices municipales touchaient à leurs limites. En complément de cette création Georges CARROT relève que *“les exigences du maintien de l'ordre ont également provoqué une évolution parallèle. La création de forces spécifiques était peu à peu apparue nécessaire”*; ce constat est à resituer dans le contexte historique de la Deuxième Guerre Mondiale. L'auteur fait là référence aux unités mobiles de maintien de l'ordre, à la disposition du gouvernement et donc placées, sur le terrain, sous la coupe des préfets.

Cette façon de relater la création de la police nationale constitue une lecture historique. En effet, certains auteurs, comme Marie VOGEL²⁹ souligne le caractère « reconstruit » de cette histoire. Pour cette dernière, l'étatisation donnée comme réponse à l'émiettement, à la corruption et au dévoiement des polices municipales au cours sous la III^{ème} République est une sorte de légende. Les travaux de Marie VOGEL montrent en effet que beaucoup de maires disposant d'une police surent la maîtriser pour garantir l'intérêt de leurs administrés.

L'étatisation de la police trouverait donc plutôt sa motivation dans un contexte historique agité (présence de l'occupant, nécessiter de contrecarrer la Résistance) qui a pu conduire le régime autoritaire de Vichy à mettre en place une police forte, d'abord au service de l'État, c'est-à-dire une administration puissante, outil jusque-là confisqué par

²⁹ Marie VOGEL, « Des polices municipales à la police nationale : les limites d'une interprétation », Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°16, 2^{ème} trimestre 1994.

les maires, assurant la pleine maîtrise de la souveraineté. Pour Marc-Olivier BARUCH³⁰, ce n'est pas tout à fait un hasard si la nationalisation de la police, projet caressé pendant toute une partie du 20^{ème} siècle, se concrétise en 1941³¹, sous le gouvernement du Maréchal PÉTAIN.

En droit, le procureur de la République (et certains auxiliaires de justice comme les huissiers) a un rôle significatif dans l'exercice de la force publique.

On retrouve ici une illustration de la subordination de la force publique au droit brillamment exposée par Étienne PICARD dans l'article déjà cité et l'institution judiciaire joue à la fois un rôle de prescripteur (c'est le cas dans une direction d'enquête judiciaire) et de contrôleur (le procureur vérifie, par exemple, que le Code de procédure pénale est bien respecté lors d'une interpellation) de l'exercice de la force publique.

Mais au niveau départemental, c'est bien le préfet qui dirige les services de sécurité. Il s'agit même de l'une des ses missions prioritaires et cela sans discontinuer depuis la naissance du corps préfectoral³². On pourra observer qu'avant les préfets, d'autres représentants de l'État³³ ou du Roi, dénommés certes différemment, avaient déjà la haute main sur la police de souveraineté.

On pourra aussi noter que le préfet a une autorité sur la police qui englobe et dépasse les missions de police de l'ordre. Ainsi, une illustration de l'articulation entre autorité judiciaire et autorité préfectorale

³⁰ Marc-Olivier BARUCH, « Vichy ou l'heure de la réforme », L'Histoire, n°240, février 2000.

³¹ En moins de trois mois, une dizaine de textes vinrent modifier l'organisation de police française dont le principal fut la loi du 23 avril 1941.

³² Édouard EBEL, « Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^{ème} siècle », Collection « La Sécurité aujourd'hui », Ed. La Documentation Française, 1999, p.13 et suivantes

³³ Nous revenons sur cette étonnante stabilité historique au chapitre IV.

nous est donnée par la procédure d'expulsion locative. Pour expulser un locataire qui n'honore plus ses loyers et après mise en demeure formelle, le propriétaire peut saisir le tribunal d'instance afin qu'un "commandement de quitter les lieux" soit délivré. Le locataire dispose ensuite d'un délai de deux mois pour réagir. Sans entrer dans les détails, on notera que la loi est plutôt protectrice pour le locataire puisqu'elle impose un examen au cas par cas des situations d'expulsion³⁴ (évaluation sociale, obligation dans certaines conditions de relogement, trêve hivernale des expulsions, etc.) et que le recours à la force publique pour l'expulsion n'intervient en réalité qu'en dernière instance, sur instruction du préfet, et pour une fraction réduite des dossiers.

L'expulsion locative, lorsqu'elle doit intervenir, est une décision judiciaire, sur la base de laquelle un huissier peut solliciter auprès du préfet le "concours de la force publique", en clair, l'aide la police ou de la gendarmerie pour procéder, au besoin par la force, à l'expulsion. Le préfet conserve par ailleurs un pouvoir d'appréciation ; il peut refuser ce concours pour des raisons sociales ou s'il estime que l'octroi de la force publique est de nature à causer un trouble à l'ordre public.

À cet égard, nous observerons qu'il s'agit d'une logique d'action constante que nous retrouvons en maintien de l'ordre : ne pas causer, par la mobilisation de la force publique, un désordre plus important que celui qui a pour objet d'être réduit.

L'exemple des expulsions locatives montre également que la force publique ne relève pas exclusivement de la sécurité au sens strict,

³⁴ Cf. les dispositions du chapitre III "*prévention des expulsions*" de la Loi 98-657 du 28 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

et *vice versa*. De la même manière, les forces de sécurité exercent parfois des missions ne relevant pas de la sécurité des biens et des personnes. On parle alors de « police administrative », c'est-à-dire de l'ensemble des mesures, y compris la contrainte et la force, destinées à faire respecter le Droit dans toutes ses composantes et pas uniquement pénales. Cela étant posé, il s'agit aussi d'une forme de sécurité que de s'assurer que les droits peuvent être défendus et qu'une décision de justice appliquée.

L'incarcération d'un criminel est un autre exemple de mesure de police administrative et d'exécution d'une décision de justice. Elle est réalisée par la police ou la gendarmerie et elle s'inscrit dans la chaîne répressive ; elle est le corollaire naturel de l'action de police criminelle. Ce type de mission n'a pas été pris en considération dans les différentes typologies proposées au premier chapitre et elle mériterait sûrement une analyse plus approfondie afin de la positionner sur l'une de nos grilles d'analyse. On se souviendra que l'ensemble un peu diffus de tâches réunies sous ce vocable de police administrative a nettement été mis en avant au moment de la grogne des gendarmes fin 2001, ces deniers pointant son caractère chronophage voire parfois indu, de leur point de vue.

Ces deux exemples sont aussi révélateurs de la coexistence de plusieurs autorités parties prenantes dans la direction des services de sécurité. Comme nous le verrons, il n'y a pas d'unité de commandement de la force publique. La gendarmerie nationale, par exemple, est dirigée au niveau départemental par un officier supérieur, le plus souvent du grade de lieutenant-colonel, appelé commandant de groupement.

Pour résumer, celui-ci a trois « chefs ». La gendarmerie étant organisée en légions, cet officier est tout d'abord le subordonné de l'officier supérieur ou général commandant la légion. Pour son activité judiciaire et en tant qu'officier de police judiciaire, il est placé sous les ordres du ou des procureurs de la République (plusieurs pouvant être compétents sur un même département). Il est enfin placé sous le commandement du préfet pour tout ce que concerne l'ordre public et la sécurité routière.

Le commandant de légion, le procureur et le préfet sont tous les trois investis d'un pouvoir de notation. Au travers de leurs appréciations, ils peuvent peser sur le déroulement de carrière de cet officier supérieur. La direction générale de la gendarmerie nationale décide des avancements et des affectations ; la hiérarchie militaire est donc prépondérante en termes de gestion des ressources humaines même si l'autorité d'emploi est le préfet. Cette illustration montre que la chaîne managériale de la force publique n'est pas nécessairement très lisible.

L'État assure bien la direction des services en charge de la sécurité mais par le truchement de structures intermédiaires multiples, parallèles et non coordonnées qui rendent le processus managérial complexe. Les circuits de décision et d'évaluation de leur action sont, sans surprise, à cette image.

Les directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) sont également placés sous une “ hiérarchie à trois têtes ”. Nous n'en avons jamais entendu un seul critiquer cette hiérarchie qui est perçue comme complexe et illisible par tout observateur extérieur. Doit-on en déduire que leur sens de l'obéissance et leur sens de l'adaptation leur permettent de composer parfaitement avec cette ligne hiérarchique ou faut-il supposer qu'à force de hiérarchie croisée et potentiellement concurrente, ces hauts fonctionnaires développent une autarcie finalement confortable ?

Notre observation du terrain nous conduirait à faire une réponse nuancée et en deux temps. D'abord, il est avéré que ces trois lignes hiérarchiques peuvent favoriser des comportements d'optimisation préjudiciables (par exemple, un DDSP qui se réfugierait derrière les contradictions ou les orientations contraires de deux de ces supérieurs pour échapper aux instructions les plus contraignantes) mais nous avons peu observé ce phénomène. En réalité, ce sont des policiers « blanchis sous le harnais » qui sont promus à ces fonctions et cette expérience de la « machine policière » confère une épaisseur humaine et un recul qui rendent effectivement relativement autonomes, managérialement, ces fonctionnaires. Nous avons ainsi côtoyé des DDSP au jugement très sûr et aux techniques professionnelles éprouvées si bien que, à l'épreuve des faits, les faiblesses éventuelles des lignes hiérarchiques sont assez vite gommées.

Parmi les lignes hiérarchiques évoquées, deux sont à vocation opérationnelle (le préfet et le procureur) et une à vocation fonctionnelle (la direction centrale de la sécurité publique). Le profil et l'expérience de ces fonctionnaires aguerris leur permettent en général d'éviter toute

forme de concurrence entre ces trois hiérarchies et, *a fortiori*, les incohérences ou divergences qui pourraient naître d'une application trop zélée de toutes les instructions reçues simultanément.

Tout d'abord le DDSP ne traite en général pas des mêmes sujets avec le préfet et avec le procureur. Avec ce dernier, il aborde ce qui relève de la police judiciaire (les enquêtes en cours, les affaires criminelles marquantes, etc.). Il évoque les mêmes sujets, à titre d'information, avec le préfet si une enquête ou une interpellation peut avoir des conséquences en termes d'ordre public ou politique.

Avec le préfet ou son directeur de cabinet, il aborde ce qui relève de l'ordre public, de la vie des services, de la sécurité publique et routière, du suivi des chiffres de la délinquance. Ce dernier sujet intéresse aussi le procureur de la République mais sur le terrain, on peut constater qu'il fait l'objet d'une attention plus forte du côté de l'autorité préfectorale et prend la forme de bilans périodiques assez ritualisés. Le DDSP prend soin – et le directeur de cabinet du préfet en fait général de même – d'informer en parallèle le procureur d'une manifestation importante sur la voie publique (si celle-ci dégénérerait ou donnait lieu à des interpellations, il serait immédiatement et directement concerné).

Le suivi de la délinquance est un domaine juridiquement partagé. Les nouveaux dispositifs locaux de lutte contre la délinquance institués par un décret récent³⁵ donnent d'ailleurs au préfet et au procureur la co-présidence de la conférence départementale de sécurité, instance réunissant tous les services de l'État concernés par la sécurité, sous toutes ses formes. Quant aux relations du DDSP avec sa direction centrale, elles concernent en premier lieu les ressources humaines et la logistique. Le préfet n'y interfère que lorsque se pose une difficulté en matière d'effectif ou d'équipement de tel ou tel commissariat. Pour ce qui est de l'évaluation du DDSP, la direction centrale s'en remet aux appréciations du préfet ; elle n'intervient sur le management direct du DDSP qu'à l'occasion d'affaires d'une particulière sensibilité dont le retentissement pourrait être national.

Le management du DDSP passe, enfin, par un élément phare : rendre compte de tous les événements marquants de la circonscription (mouvements sociaux, actes de délinquance d'une certaine violence, personnalités locales auteurs ou victimes d'infraction, etc.). C'est le souci permanent du commissaire de police, cela fait partie de la culture policière et cette information remontante irrigue en flux continu préfet, procureur et direction centrale. Pour cette dernière, pour assurer la veille et la synthèse de cette actualité locale, un poste de commandement opérationnel est en permanence activé « place Beauvau » (siège du ministère de l'Intérieur), auprès du directeur général de la police nationale.

³⁵ Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance

Il existe sûrement des cas où une chaîne managériale plus simple conduit à des résultats moins bons. Il est ici utile d'insister sur l'importance le profil et l'expérience ou encore des capacités relationnelles, sur le bon fonctionnement de ces systèmes hiérarchiques complexes, tant pour ce qui est des DDSP que des commandants de groupement de gendarmerie. Comme nous le verrons plus loin, ce système hiérarchique et ces mécanismes complexes de coordination s'inscrivent généralement dans un « cercle de confiance » autour du préfet, qui est une dimension difficile à caractériser de façon exhaustive mais qui est pourtant un élément déterminant de facilitation et de réussite. Ce constat est, dans ses grandes lignes, également valable pour les autres forces de sécurité intérieure.

Cette structuration particulière de la gestion des services de sécurité pose la question de son efficacité. Alors qu'une abondante littérature existe sur les facteurs-clé d'un management réussi à l'attention des jeunes cadres ou des entrepreneurs, il est étonnant de voir que la direction des services de sécurité, la caractérisation de cette chaîne hiérarchique et des outils de pilotage qu'elle mobilise, a fait l'objet d'un nombre limité de travaux de recherche. L'acuité de cette question est bien sûr majorée lorsque la lutte contre l'insécurité est affichée comme une priorité politique.

Certes, il existe aussi des organigrammes complexes (matriciels et avec, par exemple, des structures divisionnelles) dans les grandes entreprises mais le système de pilotage et de gestion des services de sécurité est des plus complexes³⁶. Et, de surcroît, la police ou la gendarmerie ne sont pas des entreprises et la sécurité n'est pas un produit commercial, même si certains en font commerce. En dehors des hiérarchies multiples, ce qui caractérise également le management de ces services, c'est le poids d'une administration centrale sur des services dont la principale logique d'action est territoriale.

³⁶ Dominique MONJARDET, *op. cit.*, cf. également son article “ *Pour une rénovation de la police urbaine* ”, *Annales de l'École de Paris du Management*, 2000.

B. Force publique : entre local et central

Les ministères de l'Intérieur et de la Défense, respectivement en charge de la police et de la gendarmerie nationales, gèrent les moyens alloués à la force publique. Ministères et directions centrales donnent des instructions aux services et sont donc producteurs de normes pour l'exercice de la force publique. De surcroît, nombre de décisions relatives au fonctionnement des services sont prises par l'échelon central (cas de la gestion des ressources humaines ou de la détermination des budgets de fonctionnement). Pourtant les services de police et de gendarmerie ancrent leur action dans les réalités locales, sous la houlette de la haute administration territoriale.

C'est notamment le “ *localisme* ”³⁷ évoqué par Dominique GATTO, enseignant et consultant, et Jean-Claude THOENIG, directeur de recherche au CNRS et animateur du groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP), qui vient tempérer la “ *production de normes* ” des directions centrales dénoncée par D. MONJARDET³⁸. Ces auteurs pointent, chacun à partir d'une minutieuse observation des pratiques, la difficile adéquation entre des acteurs de terrain obligés de composer avec leur environnement (on ne fait pas la même police dans le 19^{ème} arrondissement de Paris qu'à Limoux, sous-préfecture d'un peu plus de 10 000 habitants, située dans la haute vallée de l'Aude) et soumis, simultanément, à des règles ou des directives de niveau national.

³⁷ D. GATTO et J.-C. THOENIG, “ *La Sécurité Publique à l'épreuve du terrain* ”, Collection IHESI, Ed. L'Harmattan, 1993, p.149

³⁸ *Op. cit.*

On peut ici faire référence à un article de Claude RIVELINE³⁹, professeur à l'École des Mines de Paris, dans lequel il démontre que la Loi, que nul n'est censé ignorer, qui est la même partout sur le territoire et qui fonde l'action de la force publique, n'est pas le seul référentiel collectif, la seule source de règles partagée. Il donne l'exemple suivant : *“ j'ai fait sentir ailleurs⁴⁰ l'importance des tribus et des rites sur l'exemple de l'automobiliste qui s'arrête à un feu rouge. Un tel événement n'est possible que si le feu est en bon état, ce qui suppose vigilance et dévouement de nombreux intervenants, et si l'automobiliste le respecte même quand il n'y a ni menace de procès-verbal, ni menace d'accident. Si plus personne ne respectait les feux rouges, comme à Naples, la police n'y pourrait rien ”.*

Ce constat, que nous compléterons d'ailleurs dans la suite de ce développement, met en exergue la difficulté de fonctionnement courant des services de sécurité privés de certains de leur degré de liberté et de leurs capacités d'adaptation au tissu local dans lequel ils s'inscrivent. Il leur revient de trouver la bonne adaptation locale de directives nationales. C'est là l'un des intérêts indiscuté de la direction déconcentrée des services de sécurité confiée à des chefs de services départementaux ou régionaux et l'atout majeur de la coordination locale de cet ensemble dévolu au préfet.

³⁹ Claude RIVELINE, “ *Le rêve, la loi ou la coutume – Réflexions sur la gestion des peuples* ” in *Gérer et Comprendre*, n°43, mars 1996, p.9

⁴⁰ Claude RIVELINE, “ *La gestion et les rites* ” in *Gérer et Comprendre*, décembre 1993.

Ces directives nationales sont nécessaires puisqu'elles seules peuvent garantir un égal traitement des citoyens en matière de sécurité, partout sur le territoire. Pourtant D. GATTO et J.-C. THOENIG terminent leur analyse en se demandant “*l'État sait-il faire ?*” car il gère des services qui, à leur tour, gèrent la sécurité publique à travers un “*système d'action localiste*”. L'uniformité des décisions nationales, des règles et des objectifs, s'accompagne effectivement d'une grande hétérogénéité de l'action menée au quotidien par les services.

La même observation pourrait certainement être faite pour de grandes entreprises publiques ou privées chargées, par exemple, d'exploiter des réseaux (secteur postal, télécommunications, transport, eaux, énergie, etc.) et qui, en raison de leur maillage territorial ou de leur mission de service public, ont une organisation et un fonctionnement qui présentent les mêmes singularités⁴¹. On peut à cet égard parler du rôle d'intégrateur des différents échelons locaux en charge de la coordination des services de sécurité. Les commissaires, les sous-préfets, les commandants de compagnie de gendarmerie opèrent, chacun à leur niveau, cette intégration ; ils font coexister auprès des unités territoriales une hiérarchie pyramidale – apparente et incontournable – et une sphère d'adaptation locale.

Il est de plus en plus fréquent que les élus locaux fassent part au commandant de compagnie de gendarmerie (qui regroupe plusieurs brigades et qui couvre, en général, le territoire d'un arrondissement administratif), au commandant de brigade ou au sous-préfet de leurs attentes spécifiques en matière de sécurité. Sauf demande exorbitante

⁴¹ Cf. notamment les travaux d'Annie BARTOLI, “*Les management dans les organisations publiques*”, Éditions Dunod, 1997, cas du fonctionnement d'une DDE, p.223 et suivantes.

ou incongrue, celles-ci sont le plus souvent prises en compte par les unités. C'est, par exemple, le cas lorsque la commune organise une foire que les gendarmes peuvent être amenés à « sécuriser »⁴² ou, phénomène plus récent, lorsqu'un maire redoute l'installation d'une rave party et que les gendarmes exercent à sa demande une vigilance plus soutenue sur les allées et venues des personnes et des véhicules qui circulent dans la commune.

On observe de plus que cette dualité de gestion s'applique indifféremment quelles que soient les missions. Il ne fait aucun doute que la mission considérée comme prioritaire par un préfet est l'ordre public, cœur d'action de la force publique. On pourrait se demander si le reste de la sécurité publique, ce que Dominique MONJARDET nomme « police du sommeil » ou ce que d'autres auteurs appellent « police de proximité » ou prévention de la délinquance – ces différentes expressions se rapportant à des notions parfois voisines mais toutes différentes – ne devrait pas reposer sur un autre système de gestion.

Pour certains auteurs la réussite de cette forme courante de sécurité publique doit passer par l'intégration de nouveaux acteurs ; Jean-Marc DITCHARRY⁴³, consultant et chercheur, parle, par exemple, de la démarche citoyenne d'association de partenaires immédiatement concernés (associations ou régies de quartier, éducateurs de rue, habitants) aux contrats locaux de sécurité. C'est d'ailleurs ce qui était prescrit par le gouvernement JOSPIN lors de la mise en place des CLS-

⁴² C'est-à-dire veiller à la sécurité des visiteurs, aider au stationnement, prévenir les « vols à la roulotte » (vol à l'intérieur d'un véhicule), etc.

⁴³ « *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?* », ouvrage collectif sous la direction de F. BAILLEAU et C. GORGEON, Collection Études et Recherches, Éditions de la délégation interministérielle à la ville (DIV), 2000

contrats locaux de sécurité. Nous avons pu observer en grandeur réelle, dans le département de l'Aude, la mise en oeuvre de ces préconisations. Carcassonne, Limoux, Narbonne et Castelnaudary, principales communes de ce département, étaient dotées, dès l'année 2000, d'un CLS.

Nulle part, l'association d'acteurs non institutionnels (en dehors de la mairie et des services de l'État) n'a vraiment pu se concrétiser. Les associations de quartier sont souvent faiblement structurées et sans grande représentativité. Les régies de quartier ne sont souvent qu'une émanation des services municipaux ou de l'office de HLM. Quant aux « éducateurs de rue », nous n'en avons jamais rencontré vraiment sauf peut-être les éducateurs spécialisés dépendant du Conseil général ou de la PJJ-protection judiciaire de la jeunesse. Mais nous ne savons dire si ces observations de terrain, relativement à la mise en oeuvre des CLS et à l'association effective des partenaires concernés, sont représentatives ou simplement anecdotiques.

De l'avis partagé par plusieurs autres collègues du corps préfectoral en situation de responsabilité à la même période, la notion de « coproduction » de sécurité, avancée sous le gouvernement JOSPIN et sous l'égide du ministre de l'Intérieur Daniel VAILLANT, a partout peiné à se faire jour.

Francis BAILLEAU, sociologue au CNRS, évoque pour sa part, la nécessaire “ *co-production d'une politique locale de sécurité* ” qui devrait associer, autour de programmes mis en oeuvre par l'État, les autorités

locales, investies d'un " *droit de regard* " ⁴⁴, non seulement au stade du diagnostic de sécurité mais également dans le fonctionnement des services chargés de la sécurité.

La pratique démontre que ce « droit de regard » est rarement autre chose qu'une pétition de principe. L'expérience montre qu'il n'y a guère que dans les grandes villes, dont le premier magistrat est un élu de poids, souvent investi d'un ou plusieurs mandats nationaux, que les services de sécurité, sinon le préfet lui-même, entretiennent une relation plus équilibrée avec les autorités locales.

Ainsi, le député-maire d'une commune chef-lieu de région entendra plus souvent le DDSP lui rendre compte de l'évolution de la délinquance locale et pourra, en retour, lui faire part de ses attentes ou de ses préoccupations. La présence éventuelle, sous l'autorité de cet élu, d'une police municipale d'une taille significative et qui peut, à ce titre, constituer un appui substantiel à la police nationale à condition qu'une coordination soit opérée, renforce le phénomène.

Autrement, ce droit de regard et cette relation peut-être plus équilibrée qui permet à la sphère locale (les élus locaux, mais pas uniquement) d'exprimer une attente et une appréciation vis-à-vis des services de police et de gendarmerie, passent plus couramment par la hiérarchie intermédiaire des sous-préfets d'arrondissement, des chefs de circonscription de sécurité publique ou des commandants de compagnie de gendarmerie, tous à mi-chemin entre le commandement départemental des services et le contact avec le terrain, et les élus de

⁴⁴ *Op. cit.* p.157 et p.164

proximité. D'ailleurs, les sous-préfets d'arrondissement tiennent chacun à leur niveau des « réunions de police » qui constituent des déclinaisons locales de celle que tient le préfet chaque semaine.

Il est intéressant de voir que ce concept de « co-gestion » ou de « co-orientation » monte en puissance – dans les discours, très nettement, mais assez peu, en réalité, dans les pratiques – au moment même où les autorités naturelles des différents services concernés éprouvent des difficultés à voir leur rôle reconnu ou à mettre en œuvre leurs prérogatives. Jean-Claude THOENIG, qui a observé sur le terrain les différents maillons de la chaîne de commandement des services de sécurité, relève notamment⁴⁵ que *“institutionnellement, le préfet est en principe un acteur majeur puisqu’il est le coordinateur des services de l’État, disposant même de moyens autoritaires et hiérarchiques. Cependant, un certain nombre d’études ont montré, depuis les années soixante, qu’en réalité le préfet était beaucoup moins armé pour remplir ce rôle que ne le prévoit sa panoplie institutionnelle”*.

L'une des interprétations possibles de cette assertion réside dans l'analyse des moyens et de l'expertise dont peut s'entourer le préfet, au sein même de l'institution préfectorale, pour animer et diriger la force publique. Ces moyens et cette expertise sont en réalité limités. Sous la houlette du directeur du cabinet, qui est en général un jeune membre du corps préfectoral, les bureaux du cabinet ne comptent que rarement plus de 10 à 12 collaborateurs, dont seulement quelques agents de catégorie A. D'une certaine façon et pour ces raisons, l'expertise du cabinet du

⁴⁵ J.-C. THOENIG, *“La sécurité à l’épreuve du terrain”* in Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°16, 2^{ème} trimestre 1994, p.121

préfet est donc celle que l'encadrement local de la police et de la gendarmerie lui apporte.

On peut en outre se demander quel serait l'effet d'un État fort (ou plus fort ?), représenté dans les départements par des préfets aux rôles et à l'autorité réaffirmés, sur les doctrines en vogue actuellement de gestion locale et partenariale de la sécurité. Ces dernières existent-elles parce que l'État affaiblit son emprise parce qu'il n'est pas ou n'est plus le mieux placé pour faire ou bien est-ce parce qu'elles se développent que l'État se met en retrait ?

Il semble que la tendance politique actuelle⁴⁶ consiste à prescrire un pouvoir d'orientation – voire de direction – locale de la force publique pour favoriser une meilleure adéquation entre son action et les attentes réelles de nos concitoyens en matière de sécurité. Ce discours ne distingue certes pas explicitement les différentes missions de la police mais il vise principalement ce que Dominique MONJARDET nomme la « police du sommeil », ce qui semble exclure – ou qui, en tous les cas, laisse en creux – la police de souveraineté à laquelle nos travaux s'intéressent plus particulièrement.

Cela étant précisé, comme nous l'indiquerons de façon plus détaillée plus loin, les différentes missions de police comportent une « porosité technique » entre elles et sont, pour toutes ou partie, accomplies par les mêmes acteurs. La direction partagée des services

⁴⁶ « Actuelle » s'entend au moment de nos travaux, de l'année 2001 à l'été 2007. Confère, par exemple, le discours de Nicolas SARKOZY, ministre de l'Intérieur, devant l'assemblée générale des maires de France au mois de novembre 2006.

chargés de la sécurité et la tendance que nous analysons ici n'est donc pas sans adhérence avec l'objet de notre recherche.

Cette perspective est d'abord électoraliste mais elle n'est pas sans impact sur l'évolution de la gestion locale des services de sécurité puisqu'elle finit par se traduire dans les textes régissant les dispositifs locaux de prévention et de lutte contre la délinquance, comme nous l'avons vu plus haut pour les CLS.

Quelques auteurs se prononcent plus clairement pour la création de polices provinciales, sur les modèles décentralisés espagnol ou britannique, décrits avec une certaine précision par Patrice MEYZONNIER⁴⁷, chargé d'études à l'IHESI. Il s'agit de services de police constitués en corps régionaux ou communaux autonomes, placés sous l'autorité des élus locaux. Ces modèles d'organisation, sensiblement différents, autant dans l'esprit que techniquement, du modèle français, ne sont cependant pas exempts de difficultés en termes de coordination et d'homogénéisation des pratiques. Imaginons une police provinciale qui, au gré des divisions administratives du territoire, adopterait des modes de recrutement et de formation des policiers différents, des appellations de grades ou de fonctions différentes ou encore des procédures de police judiciaire locales.

Le citoyen -- qu'il soit ou non délinquant -- dont la mobilité géographique tend à s'accroître perdrait un peu plus ses repères face à l'Administration, lui qui est déjà confronté à des services publics dont l'organisation est, comme nous l'avons vu, bien peu lisible. Il faut

⁴⁷ P. MEYZONNIER, " *Les forces de police dans l'Union Européenne* ", Collection IHESI, Ed. L'Harmattan, 1994, p.91 et p.295

cependant souligner que, dans la plupart des cas, là où sont mises en place des polices provinciales, existe aussi une police fédérale.

Dans ce cas, la compétence de celle-ci est nationale et elle prend en charge la plus grande partie de la police judiciaire et la poursuite des infractions les plus graves, ce qui diminue nettement la portée de l'argument précédent de risque de disparité ou d'inéquité. De surcroît, le risque que nous avons identifié ne figure pas au rang des dysfonctionnements des différents modèles étrangers de police qui ont été observés.

La mise en place d'une police provinciale (on trouve aussi parfois l'expression « police communautarisée ») peut aussi poser problème quant au partage du renseignement opérationnel et des différents fichiers (suivi des infractions, personnes recherchées, véhicules volés, etc.), pour lesquels de nombreux spécialistes estiment déjà que leur conception au seul niveau national est bien étreinte vis-à-vis d'une délinquance qui fonctionne de plus en plus en réseaux internationaux. Quelle que soit la fécondité de cette orientation et l'intérêt de s'interroger sur son adaptation au cas français, présenter la mise en place d'une police communautarisée comme une réponse à l'imparfaite adaptation de la force publique à certains contextes ou enjeux locaux constitue donc un raisonnement partial. Mais l'objet de nos travaux n'était pas d'évaluer la pertinence.

La mise en place d'une « police communautarisée » poserait également un autre problème de fond : quel contenu lui donner, autrement dit, quelles missions confier à l'échelon provincial (municipal

ou métropolitain, par exemple) et quelles autres missions laisser à l'échelon national (ou fédéral) ? Cette question reste très ouverte dans la mesure où, au regard des références mobilisées pour cette recherche et du point de vue des auteurs auxquels nous nous sommes référés, l'efficacité de la police de souveraineté, dans son organisation actuelle, n'est guère contestée tandis que celle de la « police du sommeil », reposant sur la même organisation, l'est régulièrement.

C. Les acteurs de la force publique

La polysémie du terme sécurité renvoie à un corpus complexe et finalement peu étudié à ce jour⁴⁸ ; la sécurité a fait pour l'instant l'objet d'un nombre limité de travaux et les publications les plus récentes se cantonnent quelquefois à des reportages sur la sécurité ou à de vagues descriptions de telle ou telle institution policière. Si la sécurité est surtout regardée aujourd'hui comme un problème de société, chercher à en comprendre les ressorts nécessite le recours à la notion connexe de " force publique ". Qu'est ce que la force publique et comment celle-ci se manifeste-t-elle ? Quels sont ses acteurs et leur mode de fonctionnement ?

⁴⁸ La sécurité a fait l'objet d'un nombre réduit de travaux de recherche en management public et en gestion. Ainsi, le laboratoire « LAREQUOI » de l'Université de Saint-Quentin en Yvelines a dressé, dans son cahier de recherche 2004/2, p.28 et suivantes, un état des thèses en management public et en sciences de gestion terminées entre 1998 et 2004. Sur les 82 thèses répertoriées, aucune n'a eu pour objet la force publique. L'une d'entre elle était consacrée à l'action communale mais n'aborde pas la question des polices municipales. Une autre avait pour objet le sous-préfet d'arrondissement mais sans approfondir sa contribution éventuelle au maintien de l'ordre public. Une autre, enfin, est consacrée à la corruption dans les organisations (travaux de Anne SACHET-MILIAT, université de Paris IX-Dauphine, 2002) ; seule cette dernière soulève le redoutable problème de la déontologie dans l'action publique et rejoint une partie de notre analyse.

La sécurité est cependant un thème plus fréquemment abordé en sociologie, en sciences politiques ou en droit public. Nous pouvons à cet égard mentionner les travaux du centre d'études et de recherches en science administrative (CERSA), université de Paris II, qui compte, parmi ses thèmes de recherche un module « solidarité, sécurité, territorialité » ou encore le centre d'études et de recherches sur la police (CERP), université de Toulouse I, au sein duquel quelques thèses, en sciences juridiques ou politiques,

I - La typologie des sécurités

La gestion de la force publique pose de redoutables problèmes de management et d'évaluation. Cette complexité tient notamment à la pluralité des acteurs et à la place centrale de l'État dans cette chaîne de commandement.

On entend souvent parler de « la » sécurité comme s'il s'agissait d'un concept homogène et univoque, aux contours bien délimités. Il serait en fait plus précis de parler de sécurités au pluriel et, pour en faciliter l'observation, d'essayer d'en établir une typologie.

Il y a d'abord la *sécurité publique*, c'est-à-dire l'essentiel des missions de la police et de la gendarmerie nationales, comprenant la protection des personnes et des biens ainsi que les principaux moyens engagés pour assurer la tranquillité publique. C'est à cette première forme de sécurité que l'on pense spontanément en parlant d'insécurité et de lutte contre la délinquance.

On peut ensuite isoler la *sécurité routière* ; le nombre de morts sur les routes françaises (un peu moins de 5 000 par an, à partir de l'année 2005) a conduit les gouvernements JOSPIN et RAFFARIN à en faire une priorité et le Président de la République, Jacques CHIRAC, l'a également mentionnée comme “ chantier prioritaire ” dans son allocution

sont, chaque année, consacrées à la sécurité, à la police ou à la gendarmerie, en France ou dans d'autres pays.

du 14 juillet 2002. La sécurité routière est assurée par la police et la gendarmerie ; d'autres acteurs ne faisant pas partie des services de sécurité y concourent (directions départementales de l'équipement, des associations comme la Prévention Routière ou les Automobiles Clubs, des mutuelles et des assurances, parfois l'Éducation nationale).

Pour faire écho au commentaire précédent sur l'importance perçue de la sécurité publique, on pourra remarquer qu'il y a chaque année en France six à sept fois plus de morts sur les routes que par homicides volontaires. C'est dire combien la sécurité routière constitue elle aussi un enjeu fort en matière de sécurité, au sens générique, même si le grand public y semble moins sensible. C'est probablement ce qui a motivé le financement, par les pouvoirs publics, d'importantes campagnes de publicité ces dernières années sur le thème de la lutte contre l'insécurité routière.

La *sécurité civile* a, quant à elle, pour objet le secours à personne au sens large, la prévention du risque incendie et panique dans les établissements recevant du public⁴⁹ (les « ERP » : écoles, centres commerciaux, salles des fêtes, etc.), la lutte contre les incendies et le traitement des catastrophes naturelles ou industrielles. Ces missions sont essentiellement conduites par les sapeurs-pompiers avec parfois le concours d'autres opérateurs comme la Croix Rouge.

Une loi portant modernisation de la sécurité civile a été promulguée le 17 août 2004. Pour la première fois en France, une

⁴⁹ La réglementation « ERP » classe les établissements publics ou accueillant du public suivant leur objet, leur surface et leur capacité d'accueil pour définir, proportionnellement, les mesures auxquelles ils doivent répondre en termes de matériau de construction, de système d'alerte, de nombre d'issus de secours, etc.

définition assez précise de la sécurité civile est codifiée dans un texte législatif qui fixe par ailleurs la responsabilité de l'État, des collectivités locales et des autres opérateurs publics ou privés. Dans son article premier, il est en effet indiqué : *« la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en oeuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités locales et des autres personnes publiques ou privées »*. Il peut être noté que la loi prévoit aussi une sensibilisation (conduite à tenir en cas de catastrophes, secourisme) à l'école et promeut l'implication de chaque citoyen dans la sécurité civile.

Pour compléter ce panorama des différentes formes de sécurité, il y a ensuite lieu d'aborder la *sécurité sanitaire* qui englobe notamment le secours à personnes (assuré en premier lieu par le SAMU et les sapeurs-pompiers, appuyés par la chaîne médicale dont les services des urgences des hôpitaux et des cliniques et les ambulanciers) et, pour finir, la *sécurité alimentaire*⁵⁰ qui a pris ces dernières années, avec plusieurs crises significatives comme la “ vache folle ” ou les différents cas de listeria, une importance notoire. Ces deux derniers types de sécurité, pourtant directement reliés à la personne, à l'urgence vitale et à la santé publique, sont moins connus. Quand on parle trivialement de problèmes de sécurité, c'est, en effet, rarement en pensant à la sécurité civile, sanitaire ou alimentaire.

⁵⁰ Depuis quelques années, des « pôles de sécurité alimentaire » ont été constitués autour des préfets sous la forme d'une « task force » (services vétérinaires, direction départementale de l'agriculture, DDASS, etc.) activée en cas de crise.

Enfin, notre approche serait probablement incomplète sans dire quelques mots de la *sécurité environnementale*, thème en émergence forte. Une partie des actions et des acteurs participant à la sécurité environnementale est prise en considération dans la sécurité civile. En effet, c'est habituellement dans cette dernière catégorie que sont classés les plans de prévention et/ou de réaction aux risques majeurs ou industriels. Par exemple, en cas de pollution maritime, les préfets maritimes (des amiraux, chacun responsable d'une façade maritime) peuvent activer le plan « POLMAR » et ainsi mettre en mouvement plusieurs services de l'État (Marine, sapeurs-pompiers, douanes, DIREN-direction régionale de l'environnement), des collectivités locales ou des partenaires associatifs pour limiter les effets d'une pollution marine par une nappe d'hydrocarbures, par exemple.

Dans une démarche préventive, la sécurité environnementale prend aussi la forme de contrôles assurés par plusieurs services déconcentrés de l'État comme la DIREN, la DRIRE-direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ou encore la DDAF-direction départementale de l'agriculture et de la forêt. C'est, par exemple, cette dernière direction qui assure en général l'animation du dispositif départemental de gestion des ressources en eau et propose, lorsque cela est nécessaire, au préfet de prendre des mesures de restriction.

La DIREN et la DRIRE peuvent, par ailleurs et toujours à titre d'illustration, contrôler les entreprises utilisant des produits chimiques dangereux ou dont le système de production dégage des produits toxiques. La DRIRE était par exemple chargée de contrôler les concentrations en arsenic des cours d'eau situés en aval de la mine d'or

de Salsigne, dans le département de l'Aude, évoquée par ailleurs dans ce mémoire, car l'extraction de ce minerai recourt à des métaux lourds et à des composants toxiques qui nuisent à l'environnement et peuvent être dangereux pour la santé de la population résidant à proximité.

Même s'il y a le plus souvent une pluralité d'acteurs, toutes ces formes de sécurité sont, sur le terrain, placées sous la responsabilité du préfet et donc de l'État⁵¹. En pratique, il n'y a pas de monopole d'intervention des services de l'État. Dans le cas de la sécurité routière, par exemple, l'État est impliqué par l'intermédiaire des services de police et de gendarmerie mais joue également le rôle d'une « tête de réseau », animant au plan national comme localement, l'action d'une kyrielle de partenaires.

Les différentes catégories de sécurité exposées ci-avant montrent aussi que la force publique et l'action policière ne concernent pas tous ces types de sécurité. La gendarmerie, par exemple, est bien sûr un acteur majeur de la sécurité publique ; certaines de ses unités spécialisées (les brigades motorisées et les escadrons départementaux de sécurité routière) sont fortement impliquées dans la sécurité routière. Les gendarmes sont aussi concernés par la sécurité civile puisque dans le cadre des appels au 17 (‐ police secours ‐ en zone rurale), ils interviennent aussi pour du secours à victimes ; ceci est particulièrement le cas pour les pelotons de gendarmerie de haute montagne (PGHM) qui

⁵¹ Citant Y. PAPADOPOULOS, dans un article intitulé « *Les déterminants des politiques publiques transversales : la cas de la politique de sécurité routière* », Annie BARTOLI et Hervé CHOMIENNE notent : « *alors qu'il lui est souvent reproché un manque d'efficacité, les demandes d'intervention de l'État ne cessent de croître. Si ces interventions s'exercent naturellement sous des formes réglementaires et coercitives, les pouvoirs publics font de plus en plus appel à des registres d'action non contraignants* », Cahier de recherche du LAREQUOI, 2005/1, p.17.

se portent au secours des skieurs en difficulté sur les pistes et les glaciers enneigées des Alpes.

Les gendarmes siègent aussi dans les commissions de sécurité “ incendie et panique ”, aux côtés des pompiers quand celles-ci doivent statuer sur des établissements accueillant du public en zone rurale (exemples : une école communale ou une salle des fêtes).

Ce qui est moins connu, c’est la contribution des gendarmes (ou des policiers) à la sécurité alimentaire. Il existe en effet dans chaque département des opérations inter-services de contrôle des établissements de restauration. Plusieurs services de l’État, dont ceux de sécurité, disposent d’un pouvoir dit de “ police administrative ” qui peut se traduire par la prescription de mesures contraignantes à l’exploitant ou par la sanction de pratiques non conformes aux règles d’hygiène ou de salubrité publique (exemple : fermeture administrative⁵² d’un bar servant de l’alcool à des mineurs).

Puisque nous avons choisi ici l’exemple de la gendarmerie, on pourra en complément faire référence à l’acte de naissance de cette institution⁵³, qui date de 1798 et dans lequel on peut lire dans le Titre Premier : *« le corps de la gendarmerie nationale est une force instituée pour assurer dans l’intérieur de la République le maintien de l’ordre et l’exécution des lois. Une surveillance continue et répressive constitue l’essentiel de son service »*.

⁵² La décision est ainsi qualifiée car elle est de la compétence du préfet, par opposition à une décision judiciaire rendue par un tribunal.

⁵³ Loi du 28 Germinal An VI (17 avril 1798) ou loi relative à l’organisation de la gendarmerie nationale qui, *« considérant que le Corps législatif détermine les moyens d’assurer par la force publique l’exécution des jugements et la poursuite des accusés sur tout le territoire français »* crée, dans l’urgence, le service de la gendarmerie nationale.

On relèvera, dès ce premier alinéa, la place du maintien de l'ordre dans l'acte de naissance de ce corps. Un peu plus loin dans le même article, il est également précisé: « *le service de la gendarmerie nationale est particulièrement destiné à la sûreté des campagnes et des routes* », ce qui était déjà une manière de distinguer deux missions clé, sécurité publique en zone rurale et sécurité routière, qui, plus de deux siècles après cette première rédaction, continue à restituer l'esprit et l'orientation opérationnelle de cette institution même si son cadre d'exercice a progressivement évolué.

Ceux que nous regroupons sous l'appellation de services de sécurité et qui constituent organiquement la force publique semblent donc apporter un concours à toutes les formes de sécurité mais de manière différente : en position affirmée de cheville ouvrière pour la sécurité publique, en simples contributeurs pour la sécurité civile ou sanitaire.

II - Les différents services de l'État en charge de la sécurité

Une autre typologie distingue *sécurité intérieure* et *sécurité extérieure*. On emploie d'ailleurs plus fréquemment ce vocable de “ sécurité intérieure ” depuis la création, en 1990, de l'IHESI-institut des hautes études de sécurité intérieure (devenu depuis INHES) puis, en 2002, du portefeuille de “ ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ” au sein du premier gouvernement RAFFARIN,

qui regroupe sous l'autorité d'un même ministère la direction des services de la police nationale, de la gendarmerie et de la sécurité civile (sapeurs-pompiers). Pour simplifier l'exposé, nous n'entrerons pas dans les subtils détails de la répartition des attributions⁵⁴ entre ministre de l'Intérieur et ministre de la Défense pour la tutelle et la gestion du personnel de la gendarmerie⁵⁵.

Ce portefeuille ministériel nous éclaire sur le concept de sécurité intérieure en France puisqu'il réunit, sous la même bannière, trois des principaux services de sécurité. À l'échelon départemental, en dehors de la police nationale (représentée par son directeur départemental de la sécurité publique, en général un commissaire divisionnaire), de la gendarmerie (représentée par son commandant de groupement, du grade de lieutenant-colonel ou colonel) et, parfois, des sapeurs-pompiers, la "réunion de police", présidée par le préfet ou son directeur de cabinet (elle est en général hebdomadaire) met également autour de la table les douanes, les renseignements généraux (RG) et, dans les départements où ces services sont implantés, la police judiciaire (PJ) et la direction de la surveillance du territoire (DST).

Même s'il s'agit d'une acception variable suivant les auteurs ou les institutions, on peut avancer que ces services ont en charge, en France, la sécurité intérieure au sens large.

⁵⁴ La réorganisation des portefeuilles ministériels ainsi engagée s'est formellement traduite par la mise à disposition du ministre de l'Intérieur, pour emploi, des gendarmes, le ministre de la Défense conservant la gestion de ces personnels. Ce qui ménage ainsi les prérogatives de ce dernier et éloigne ce qui a pu être perçu comme une attaque au statut militaire auquel les gendarmes n'ont pas manqué de manifester leur attachement.

⁵⁵ Cette répartition des rôles entre les deux ministères relativement à la gestion du personnel militaire de la gendarmerie n'a pas été remise en cause après l'élection du Président Nicolas SARKOZY et la nomination du gouvernement de François FILLON.

Cette « réunion de police », parfois aussi appelée « réunion ordre public », constitue l'un des principaux outils du préfet pour le suivi des affaires de sécurité intérieure et c'est au cours de ce contact rituel avec les services qu'il peut en assurer le pilotage opérationnel et stratégique. Chaque préfet la conduit suivant sa propre méthode ; elle se déroule généralement en deux temps : un tour de table des services pour faire le bilan de la période écoulée (les affaires marquantes, un commentaire au minimum mensuel des chiffres de la délinquance ou de la sécurité routière) et une projection sur les événements à venir (climat social, manifestations annoncées, déplacements ministériels, etc.).

La distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure est, quant à elle, essentiellement territoriale, les services en charge de la première exerçant leurs prérogatives sur le territoire national, abstraction faite des missions de coopération internationale auxquelles leur participation n'est pas rare. La sécurité extérieure, quant à elle, a essentiellement deux composantes : l'armée et les services spéciaux autrement appelés en France DGSE-direction générale de la sécurité extérieure. On peut compléter cette typologie en indiquant schématiquement qu'au tandem police / justice en sécurité intérieure correspond le tandem armée / diplomatie en sécurité extérieure.

Peu d'auteurs ont cherché jusqu'à aujourd'hui à expliciter ce concept de sécurité intérieure. Thomas GILLY⁵⁶, directeur de recherche à l'Institut Max Planck (Allemagne), s'y est essayé au travers d'une analyse comparée de cette notion en France et en Allemagne.

⁵⁶ Thomas GILLY, « *La Sécurité Intérieure : un concept en mutation* », Revue internationale de criminologie et de police scientifique et technique, Vol LI n°2/1998, p.156-157

Cet auteur remarque, pour commencer, que *“ le concept de sécurité intérieure couvre une réalité qui est moins homogène et plus diversifiée en France qu’en République Fédérale⁵⁷. Cela tient pour une large partie à la connotation politique qu’emprunte le concept français de sécurité intérieure au pilier central constitué, sur le plan opérationnel et sur le plan institutionnel, par la police de l’ordre, alors qu’en Allemagne, la primauté de la police judiciaire est due à la connotation essentiellement judiciaire du concept de sécurité intérieure ”*. On pourra rapprocher cette analyse de l’apparition d’un portefeuille ministériel mentionnée précédemment et de l’importance effective de la police d’ordre également relevée par Dominique MONJARDET dans sa typologie des polices (cf. *infra*).

Thomas GILLY poursuit sa définition en indiquant que *“ la sécurité intérieure qui se dessine à l’horizon 2000, c’est une ‘troïka’ : criminalité organisée, repli identitaire – immigration clandestine, nouvelles menaces terroristes ”*. Il consacre en effet une partie de cet article à asseoir l’opposition conceptuelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure ; il voit dans la sécurité intérieure une forme défensive de sécurité nationale, destinée à se prémunir des menaces extérieures qui pourraient frapper le cœur du pays.

Cette approche se comprend plus facilement pour l’Allemagne, compte tenu de ses frontières à l’Est et de son histoire, que pour la France dans laquelle on ne ressent pas la même opposition entre sécurité nationale et sécurité extérieure. Il faut aussi remarquer que pour l’Allemagne, restée depuis la 2^{sd} Guerre Mondiale amputée d’une réelle

⁵⁷ La publication à laquelle il est fait référence est antérieure à la réunification des « deux Allemagnes ».

puissance militaire, le concept de sécurité extérieure dont l'armée est normalement le pilier ne peut avoir culturellement et historiquement la même force et la même acception qu'en France.

Poursuivant cette analyse, Thomas GILLY pose ensuite la question de la place des formes privées de sécurité dans la sécurité intérieure. Il reconnaît clairement un rôle au secteur privé dans la sécurité intérieure : *“ n'étant plus exclusivement ni un service public ni une affaire d'État, la sécurité intérieure connaît à l'heure actuelle une scission entre un secteur traditionnel, donc public, et un secteur privé. Mais si scission il y a, cela ne signifie pas que l'on distingue la sécurité privée, d'un côté, et la sécurité publique, de l'autre. Il n'y a pas non plus lieu de parler d'une scission qui opposerait à l'intérieur de l'institution policière une police publique à une police privée ”.*

On regrettera que le propos reste si général car ce point de vue, assez original par rapport à la majorité des références mobilisées pour cette recherche, aurait bien mérité, au minimum, une illustration pratique. Il dénote clairement avec la définition très régaliennne de la sécurité intérieure (“ police de l'ordre ”, sécurité nationale) dont l'auteur nous fait part. Cette démonstration, qui ne recourt par ailleurs à aucune segmentation ni typologie des missions de police, pose en outre une question-clé : comment concevoir et admettre une privatisation partielle d'une mission pourtant définie comme mission de souveraineté ?

Il est intéressant de relever la fragilité de ces deux typologies tant les différents items sont, en pratique, perméables les uns aux autres. Prenons l'exemple, malheureusement emprunté à une actualité régulière, d'un conducteur ivre qui va percuter et tuer des piétons dans

une course folle en centre ville. Le chauffard est un criminel qui devra être pris en compte par la police dans le cadre de sa mission de sécurité publique puis traduit devant la justice, après enquête menée dans le cadre de sa mission de police judiciaire (sous-ensemble homogène de la sécurité publique). L'accident, quant à lui, relève de la sécurité routière ; il rappelle l'attention sur les dangers de la route, de la circulation en ville, de la vitesse, etc. Son traitement et la prise en charge des victimes sont, pour finir, une mission de sécurité civile. Cet exemple simple met donc en scène trois des quatre catégories de notre première typologie.

Pour ce qui est de la deuxième typologie, on pourra simplement noter qu'il n'est pas rare de recourir aux forces armées pour assurer des missions – certes exceptionnelles – de sécurité publique ou civile. Des soldats de l'armée de terre ont par exemple apporté leur aide à la gendarmerie pour assurer la sécurité de l'aéroport de Caen lors du déplacement officiel du président américain G.W. BUSH en Normandie au mois de juin 2002, à l'occasion du "Memorial Day". Lors des inondations catastrophiques dans l'Aude en novembre 1999, de nombreux militaires ont participé aux opérations de secours, à la logistique de crise et à la remise en ordre (épuisement des caves, déblaiement des routes, évacuation des éboulis, etc.), en renfort de l'ensemble des services de sécurité fortement mobilisés en pareille occasion.

En matière de renseignement – en faisant l'hypothèse habituellement partagée par les auteurs que le renseignement participe à la mission de sécurité – la frontière entre sécurité intérieure et sécurité extérieure est également très ténue. Après les attentats du 11 septembre 2001, l'attention accrue portée au terrorisme islamique a montré le souci

partagé des services spécialisés de renseignement et d'investigation (RG, DST, DGSE, section recherche de la gendarmerie, PJ) de cerner les réseaux présents en France mais actifs et enracinés ailleurs, avec un nécessaire dépassement de la distinction sécurité intérieure / sécurité extérieure.

Une autre typologie, que nous avons brièvement évoquée en introduction du chapitre II, nous est proposée par Dominique MONJARDET⁵⁸. Si les deux que nous venons d'examiner portaient sur les missions, la sienne est plutôt une typologie des acteurs. Dans cette "typologie des polices", il en distingue trois : d'abord la "*police d'ordre ou police de souveraineté*". Ce sont les unités chargées de maintenir l'ordre, la police aux frontières (PAF) et la police du renseignement, qui visent à prévenir le pouvoir de tout complot ou menace susceptible de mettre en péril son intégrité. Il souligne que "*cette police de souveraineté est entièrement dans les mains et sous l'autorité exclusive du pouvoir*". Ce point ne souffre en effet d'aucune discussion en France même si le renseignement est un univers ouvert depuis longtemps aux agents privés, ces derniers n'ayant naturellement pas l'État comme principal client.

Il distingue ensuite la "*police criminelle*" qui est chargée de traquer les truands, de réprimer ceux (individus ou groupes) qui récusent les lois. Cette police est naturellement plus proche de l'appareil judiciaire. Dans certains pays, comme la Belgique, elle fait d'ailleurs partie de l'appareil judiciaire ; ces policiers exercent dans ce cas sous la tutelle directe des magistrats alors qu'en France, la DCPJ-direction

⁵⁸ Dominique MONJARDET, "*Ce que fait la Police – sociologie de la force publique*", Éditions La Découverte, 1996, p.271-p.282

centrale de la police judiciaire est l'une des directions de la DGPN, donc bien placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur⁵⁹.

En France, la police judiciaire est rattachée au ministère de l'intérieur même si le Code de procédure pénale veut que le directeur d'enquête soit un magistrat (procureur de la république ou juge d'instruction, suivant la nature de l'infraction ou encore le stade de la procédure). Dans les deux cas, cette police est spécialisée et fait appel, comme le souligne fort justement Dominique MONJARDET, à une technicisation croissante, avec un recours désormais fréquent aux prouesses de la police scientifique.

Enfin, la troisième catégorie de cette typologie est la *“ police urbaine (police du sommeil, municipale, communautaire, de proximité) ”*. Pour l'auteur, il s'agit de la police du quotidien, des petits délits, de la tranquillité publique. Cette police est généralement en uniforme et constitue *“ la vitrine de police ”*. On relèvera que si ce terme de vitrine se justifie par sa nécessaire visibilité, en interne, les policiers considèrent plus volontiers que les fonctions de police judiciaire sont les plus valorisantes et constituent donc la *« vitrine »* de leur métier.

La police de souveraineté est aussi placée au rang des missions nobles par les praticiens que nous avons interrogés sur le terrain mais cette mission diffère de la précédente par le fait, qu'en dehors peut-être des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre (CRS, gendarmerie mobile) dont c'est le quotidien, la police de l'ordre n'est sous les feux de

⁵⁹ En pratique, dans les départements où la PJ a des services, le préfet la convie à la réunion de police. Le chef de service évoque certaines des affaires qui lui sont confiées mais pas forcément toutes car certaines sont par exemple couvertes par le secret de l'instruction.

la rampe qu'en des occasions un peu paroxystiques (grandes manifestations, agitations dans les banlieues, déplacement d'un chef d'État, etc.) alors que la police judiciaire se présente plus facilement comme un « emploi à temps plein ».

Sur ce point on pourra se référer à la très intéressante étude sociologique menée par Rémi LENOIR⁶⁰, professeur à l'Université de Paris I, sur des promotions de l'École Nationale de Magistrature (ENM), de l'École Nationale Supérieure de la Police (ENSP) et de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale (EOGN). Elle démontre que les élèves commissaires placent en tête de leurs souhaits (pour plus de 65% d'entre eux) d'accéder, en sortie d'école, à des fonctions de polices judiciaires. Près de 80% estiment d'ailleurs que la police criminelle est la matière enseignée la plus utile à leur futur métier.

Dominique MONJARDET termine l'exposé de cette typologie en indiquant que *“ si le client de la police d'ordre est l'État, celui de la police criminelle est le criminel avéré, et celui de la police urbaine est le citoyen ordinaire, l'homme sans qualité ”*. Nos travaux ont largement pris appui sur cette typologie notamment pour distinguer la *police de souveraineté* des autres missions de la police. Cette typologie constitue en outre une excellente grille d'analyse de l'action policière et de ses acteurs.

Il n'est cependant pas certain – et ce n'est apparemment pas son but – qu'elle puisse s'appliquer de manière rigide aux missions de la force publique car elle présente au moins la même fragilité, au fond la

⁶⁰ Rémi LENOIR, *“ Les agents du maintien de l'ordre : contribution à la construction sociale de l'espace judiciaire ”* - Cahier de la Sécurité Intérieure, n° 10, août-octobre 1992

même perméabilité, que les deux autres typologies détaillées précédemment.

À ce stade de notre développement, nous pouvons observer une sorte de foisonnement entre la dimension juridique de la force publique, abordée au début de ce chapitre, muette sur les acteurs qui la mettent en oeuvre et le périmètre de leurs missions, et les différentes catégories d'acteurs et de missions, pour lesquels les auteurs proposent plusieurs typologies pertinentes et qui sont abordés différemment suivant les pays. L'articulation entre les définitions scientifiques de ces objets et leur dimension juridique est donc soit floue, soit variable, sauf pour la *police de souveraineté* pour laquelle il y a univocité entre l'État qui la consacre et en tient les reines, le Droit qui la légitime (cf. DDHC) et les corps (de l'État) qui la mettent en oeuvre (corps préfectoral et policier).

En effet, reprenons un cas concret : un rodéo nocturne dans une cité « défavorisée » de la région parisienne : de quelle police relèverait le traitement de cette situation ? De la police urbaine en première instance puisqu'il s'agit d'une nuisance à la tranquillité du quartier et, au sens du Code pénal et du Code de la route, d'une petite infraction (rouler trop vite et faire du bruit...). Pourtant l'ambiance électrique de ces rodéos, le rassemblement de délinquants violents qu'ils peuvent occasionner, la logique de " défense de leur territoire " dans laquelle entrent peu à peu certaines bandes de quartiers font que ce n'est sûrement pas la " police du sommeil " ou " celle du quotidien " qui interviendrait mais, au minimum, des unités spécialisées comme les BAC (brigades anti-criminalité) ou, s'il y a commission d'un délit et intention d'approfondir les investigations, la police judiciaire.

Dans les quartiers difficiles, il n'est par ailleurs pas rare que des unités mobiles (CRS ou escadrons mobiles de gendarmerie, c'est-à-dire des éléments de la police d'ordre) soient appelés en renfort pour des missions dites de " sécurisation ". Ces missions consistent à soutenir les services locaux de police en accroissant temporairement les effectifs déployés sur le terrain, notamment la nuit. Les forces mobiles patrouillent alors dans les quartiers, suivant une logique de quadrillage. Cela ne remet nullement en cause l'intérêt de cette typologie mais confirme que celle-ci doit s'utiliser plus comme une grille de lecture que comme un outil de classement ou de satellisation des missions, aux cloisons trop étanches.

III - Une tutelle partagée avec le maire

La sécurité est couramment définie comme une composante de l'ordre public, tout comme la tranquillité et la salubrité publiques, au sens donné à ces termes par le Code des communes et le Code général des collectivités locales⁶¹ (cf. relatifs aux pouvoirs du maire). On utilise d'ailleurs en général le vocable de " pouvoirs de police du maire " qui rassemble, sous une commune appellation, des responsabilités, des missions et l'exercice d'une autorité administrative aux contours et aux contenus hétérogènes.

Sans remettre en cause le rôle du maire en matière de sécurité et sa place dans le concept de " force publique " ⁶², le sens à attribuer de nos jours à ce terme de sécurité semble se préciser à travers l'affirmation par l'État de ses missions régaliennes. L'un des « axes de tension » de la mission de sécurité repose précisément sur cette apparente contradiction entre le fait qu'il s'agisse d'une mission dite « régalienne » ⁶³, portée par le pouvoir central mais qui s'est historiquement constituée en France autour d'un bloc de compétences conférées, par le législateur, aux collectivités locales.

Cette apparente contradiction ou cette dichotomie est accrue (ou aggravée ?) par l'apparition de formes privées de sécurité et l'irruption de nouveaux acteurs au sein de la force publique. Le développement des

⁶¹ Articles L. 131-2-2 et L 131-4-2 du Code des communes et Livre II du Code général des collectivités locales intitulé " Police ".

⁶² La loi relative à la sécurité quotidienne du 21 janvier 1995 réaffirme le rôle du maire en tant qu'autorité locale et garant de l'ordre public. Cette loi fait également des polices municipales des « co-producteurs » de sécurité.

⁶³ On pourra se référer, sur cet adjectif et sa portée, au IV-A

polices municipales et l'explosion des entreprises privées de gardiennage et de sécurité⁶⁴ en sont deux illustrations parmi les plus fortes. On notera toutefois que l'activité des entreprises de sécurité et le champ de compétence des polices municipales sont depuis les récentes évolutions législatives et réglementaires, mieux encadrés. Après une période de très fort développement des polices municipales – notamment dans des villes du sud comme Nice – sans réglementation très précise sur leurs missions et leurs prérogatives, plusieurs textes législatifs sont venus en préciser les limites⁶⁵.

Les polices municipales de plus de cinq agents et souhaitant disposer d'un armement⁶⁶ doivent à présent conclure une convention de coordination avec la police nationale ou la gendarmerie (suivant leur zone de compétence) lorsque les missions assignées sont effectuées après 23h ou avant 6h. Cette convention, approuvée et signée par le maire, le procureur de la République et le préfet, définit le cadre d'emploi des policiers municipaux. La loi du 15 avril 1999 prescrit par ailleurs que le maire désirant armer les policiers municipaux de sa commune doit en faire la demande auprès du préfet. Ce dernier peut accorder une autorisation individuelle et conserve donc ainsi un pouvoir d'appréciation.

Cette autorisation n'est en effet pas de droit et elle ne peut porter que sur certaines catégories d'armes. Pour les armes de 4^{ème} catégorie⁶⁷, il ne peut s'agir que de revolvers calibre 38 spécial et pour

⁶⁴ “ Gardiennage, Surveillance et Sécurité privée ”, ouvrage collectif, CESDIP, Collection “ Déviance et contrôle social ”, Paris, 1992 - selon l'UNEDIC, moins de 10 000 emplois étaient enregistrés dans ce secteur en 1980 ; ces effectifs dépassent aujourd'hui les 100 000 agents privés et cette croissance se poursuit.

⁶⁵ Cf. Loi 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales

⁶⁶ Le décret 2000-276 du 24 mars 2000 définit les modalités de détention et de contrôle des armes des polices municipales.

⁶⁷ Les armes (à feu ou « blanches ») sont classées en plusieurs catégories suivant leur nature et leur dangerosité potentielle (par exemple, suivant le calibre et la puissance d'un revolver).

les armes de 6^{ème} catégorie, il n'est prévu que des matraques ou bâtons de défense et des aérosols incapacitants ou lacrymogènes. Cela pourrait déjà sembler beaucoup pour le néophyte mais il existe dans ces deux catégories d'armes des matériels beaucoup plus puissants que le législateur a décidé de ne pas autoriser ou de n'autoriser que sous condition de formation des personnels utilisateurs.

C'est, par exemple, le cas du « tonfa » (bâton de défense, muni d'un appendice en forme de « T », à l'ergonomie conçue pour être très efficace) dont les coups peuvent être mortels et dont l'utilisation sur la voie publique n'est permise qu'après un stage spécifique de maniement. Avant ces nouvelles dispositions qui sont, comme on peut le voir, très précises quant aux modalités administratives et techniques applicables, un tiers déjà des policiers municipaux étaient armés.

Les gardes privés (vigiles de supermarché, gardes chasse, convoyeurs de fonds, etc.) ne peuvent, pour leur part, exercer que s'ils ont préalablement reçu un agrément individuel accordé conjointement par le procureur de la République et le préfet. Il est délivré sur la base d'une enquête destinée à écarter les candidatures au passé trouble ou à la moralité incertaine.

Il serait néanmoins optimiste de penser que ces dispositions permettent de se prémunir à coup sûr des conduites déviantes et donc d'une forme de perversion de l'autorité qui leur est ainsi reconnue. En effet, l'agrément est délivré par le préfet sur la base d'une enquête sommaire confiée, suivant les cas, aux renseignements généraux ou à la gendarmerie. Ces enquêtes, menées de manière plus ou moins approfondie suivant le niveau d'implication du service enquêteur et les

données auxquelles il parvient à accéder se concluent en statuant sur le niveau de confiance dont est digne la personne.

On notera avec étonnement qu'en vertu d'un principe d'étanchéité parfois bien difficile à comprendre, les renseignements généraux n'ont plus (en théorie) accès aux antécédents judiciaires des personnes sur lesquelles ils enquêtent. Ils formulent donc un avis " sous réserve d'antécédents judiciaires " qui, en toute rigueur, ne devrait pas spécifier si l'individu concerné a déjà été confronté à la Justice.

IV - La force publique est, quelles que soient les modalités de sa mise en oeuvre, une expression de l'autorité de l'État

L'ensemble de ces éléments à caractère juridique ou réglementaire tendrait à laisser penser que la force publique est de manière certaine l'expression de l'autorité de l'État qui, au minimum, en assure le strict encadrement quelle qu'en soit sa forme. Comme le souligne très justement Dominique MONJARDET⁶⁸ *" l'assimilation de la Police à une institution étatique paraît en France aller de soi "*.

Cette assimilation hexagonale de l'État et de la force publique recouvre en fait une réalité plus complexe et contrastée. Si la gendarmerie a toujours été " nationale "⁶⁹, la Police Nationale est, quant à elle, de création plus récente. Les plus réservés sur l'opportunité de développer des polices municipales parce qu'ils considèrent la sécurité comme une prérogative par excellence de l'État pourront noter que

⁶⁸ *op. cit.* p.28-29

⁶⁹ Loi du 28 Germinal An VI, *op. cit.*

l'étatisation des polices municipales ne date que de 1941. Ceci est l'acte de naissance de la police nationale contemporaine.

En pratique, même parmi ceux qui défendent le plus ardemment le rôle que devraient jouer les maires dans les politiques de sécurité et dans les démarches partenariales comme les contrats locaux de sécurité, il ne fait aucun doute sur le fait que la sécurité est principalement une mission de l'État. Les élus les plus enclins à réclamer plus de prérogatives en la matière sont parfois les premiers à interpellier le préfet ou le ministre sur les insuffisances des forces de l'ordre. Cette perception repose tout d'abord sur un principe de réalité : même s'il est écrit dans les textes que *“ le maire est chargé [...] de l'exercice des pouvoirs de Police ”*⁷⁰.

En effet, ces pouvoirs de police s'entendent au sens large, incluant le pouvoir de police administrative et pas uniquement la police au sens de sécurité. Pour les nombreuses petites communes ne disposant pas de police municipale et alors qu'en milieu rural les gardes champêtres ont presque complètement disparu, le pouvoir réel du maire en matière de sécurité est contingenté par l'absence de moyens propres pour la mise en œuvre réelle d'une politique locale de sécurité.

On relèvera d'ailleurs avec intérêt que, dans une édition plus récente que celle du Code des communes, le Code général des collectivités territoriales reformule ainsi le rôle du maire : *“ le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité*

⁷⁰ Article 0178 du Code des Communes

*publique*⁷¹, ce qui est plus conforme à la pratique. On notera, pour finir, que les textes ne confèrent aucun rôle au président du conseil général, ni au président du conseil régional en matière de sécurité publique.

Une référence juridique et explicite à la “ force publique ” apparaît dans la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789. La notion de « force publique » apparaît donc dans un texte de droit placé au sommet de la hiérarchie des textes juridiques, ce qui souligne l’importance que le législateur a voulu lui conférer. Notre intérêt doit plus particulièrement être retenu par son article 12 qui dispose que “ *la garantie des droits de l’Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force publique est instituée pour l’avantage de tous et non pour l’utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ”.

Ce texte fondateur ne renseigne pas, et ce n’est d’ailleurs pas sa finalité, sur la mise en œuvre opérationnelle de cette force publique mais relie celle-ci à une nécessité – c’est en quelque sorte une “ raison d’État ” – et renvoie à l’un des enjeux clés de notre réflexion : l’existence et la forme de la force publique s’entremêlent avec ses modes d’action et la justification de sa légitimité.

Étienne PICARD⁷², professeur de droit public à l’Université de Paris (Panthéon-Sorbonne) a fait de cet article 12 une analyse remarquée dans laquelle il commence par citer PASCAL qui avait déjà vu que “ *la justice sans force est impuissante : la force sans la justice est tyrannique (...) il faut donc mettre ensemble la justice et la force* ”.

⁷¹ Article L. 2212-1 du Code général des collectivités locales

⁷² E. PICARD, “ *Commentaire de l’article 12 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* ” - Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 5, mai-juillet 1991, p.201 et suivantes

La notion de force publique naît de cette dialectique du Droit et de la force. Comme le stipule le texte de l'article 12, cette force publique est confiée à des services et c'est précisément cette existence organique qui inquiète le plus Étienne PICARD. Il soulève simultanément deux questions : comment garantir les Droits de l'homme et du citoyen par une force publique (ce qui renvoie aux modalités d'existence et d'exercice de cette force) et comment faire pour garantir ces droits contre la force publique (ce qui renvoie au risque potentiel que porte en elle la force publique dans l'hypothèse où elle s'éloignerait de la loi : acte illégal isolé ou renversement du pouvoir) ?

L'action de la force publique est, par définition, légitime puisqu'elle tend à défendre le bien commun ; sa légitimité est consolidée par plusieurs principes que Étienne PICARD liste avec précision. Il y a d'abord un principe générique d'assujettissement de la force au droit autrement dit un principe de légalité : la force ne peut entrer en action que dans les cas prévus par la loi. Lors d'une interpellation, par exemple, le Code de procédure pénale autorise les agents de police à faire usage de la " force strictement nécessaire ".

Pour la rendre recevable devant un tribunal, l'interpellation et l'audition d'un suspect doivent obéir à un formalisme rigoureux sous peine de nullité de l'ensemble de la procédure. Policiers, avocats et magistrats connaissent parfaitement la fragilité de certaines procédures ; le très critiqué Syndicat de la Magistrature a même publié en 2001 un petit fascicule⁷³ à l'usage des contrevenants pour mieux exploiter les

⁷³ Syndicat de la Magistrature, « Vos papiers ! - Que faire face à la Police ? », Éditions « L'esprit frappeur », 2001 et notamment son chapitre 4, p. 60 et suivantes.

fissures du Code de procédure pénal (sic !) notamment en cas de contrôle d'identité. Il doit être précisé que ce cadre juridique très strict s'applique de façon identique quelles que soient les missions ; autrement dit, la police de souveraineté, même lorsqu'elle doit contenir d'importants troubles à l'ordre public, y est également soumise.

Le deuxième principe est celui de la subsidiarité ; *“ il fait du recours à la force publique un ultima ratio à laquelle il ne peut être fait appel qu'à défaut de moyens moins contraignants, et toujours dans les proportions impliquées par les nécessités circonstancielles ”* précise E. PICARD. Un vigile de supermarché qui voudrait neutraliser une personne coupable d'un vol à l'étalage se verrait par exemple condamné si, pour ce faire, il mettait en œuvre une contrainte physique trop forte (et *a fortiori* s'il venait à blesser la personne interpellée) ou s'il allait au-delà des prérogatives que lui confère son statut de garde privé. Se référant à une jurisprudence du Conseil d'État, ce dernier souligne aussi que *“ sauf texte contraire ou services particularisés, l'intervention de la force publique est en principe gratuite ”*, élément de droit auquel il serait intéressant de prendre garde dans le cas de figure où des missions de force publique sont dévolues à des services privés.

Et même lorsqu'il s'agit de missions accomplies par les services publics de sécurité, il arrive qu'elles fassent l'objet d'une facturation ; c'est par exemple le cas de la sécurisation de certaines épreuves sportives (comme le Tour de France cycliste) qui font l'objet d'une convention entre la société organisatrice et la direction de la gendarmerie nationale. La gendarmerie nationale ou la préfecture de police à Paris facturent aussi aux producteurs cinématographiques les

dispositifs assurant le bouclage d'un quartier pour les besoins de la mise en scène ou la réalisation de cascades.

Ce régime de prestations conventionnées tend actuellement à se développer ; le concours de policiers ou de gendarmes à certains services de sécurité prend donc un caractère payant même s'il est facile de s'accorder sur le constat que les tarifs pratiqués n'ont encore rien de commun avec ceux des sociétés privées de gardiennage et de sécurité.

L'auteur termine son analyse en indiquant que *“ la procédure de mise en œuvre de la force publique présente (...) des particularités précisément destinées à prémunir l'État de droit contre toute entreprise aventureuse ”*. Parmi ces particularités, il pointe le risque de putsch que représenterait une subordination trop étroite à l'autorité civile de tous les services composant la force publique et il focalise sur le maintien de l'ordre intérieur, exercice probablement le plus sensible de la force publique. Étienne PICARD évoque la procédure de réquisition comme l'un des dispositifs destinés à *“ obtenir que la subordination ne remette pas en cause la séparation ”*, c'est-à-dire censé garantir des droits contre la force publique.

En pratique, seules les forces militaires sont mobilisables par réquisition⁷⁴. Les forces civiles auxquelles appartiennent, par exemple, les compagnies républicaines de sécurité peuvent entrer en action sur simple ordre (souvent oral) des autorités préfectorales. L'activation, pour des missions identiques, des escadrons de gendarmes mobiles (force militaire) est subordonnée à la procédure de réquisition : une réquisition

⁷⁴ Cf. décret du 20 mai 1903 portant règlement sur le service de la gendarmerie et son chapitre III relatif aux réquisitions préfectorales.

dite “ générale ” pour mobiliser les unités et leur préciser le cadre et le lieu de leur mission, une réquisition “ particulière ” pour désigner leur autorité civile d'emploi (le préfet, le sous-préfet ou un commissaire de police), “ l'effet à obtenir ” et, si nécessaire, une “ réquisition spéciale ” pour décider du niveau de force dont il sera possible d'user et des armements qui pourront éventuellement être utilisés (les grenades lacrymogènes, par exemple).

Si, à la lumière de l'article d'Étienne PICARD on comprend bien l'intérêt de cette procédure de réquisition et son rôle limitatif dans le contrôle de la force publique, celle-ci est perçue sur le terrain comme une paperasserie un peu archaïque qui consiste à recopier dans l'urgence un texte de dix lignes en vieux français, signé par le préfet⁷⁵ qui, pour faire plus court, fixe sa mission à un officier de gendarmerie et à ses hommes. On remarquera que la toute particulière sensibilité de cette matière fait que les délégations de signature octroyées aux sous-préfets excluent généralement la « demande de concours des forces armées » et donc la signature de ces diverses réquisitions.

⁷⁵ Un exemple de réquisition est joint en illustration de l'article « *Le management comme agencement organisationnel* » *op. Cit.*. Nous en proposons une reproduction dans l'encart n° 1 ci-après.

Fabien JOBARD, chercheur au centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CNRS) fait référence à un texte antérieur à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui, de manière plus pratique, définit l'action policière comme *“fondée sur le respect de la distinction entre espace public et espace privé”*, sur l'exercice d'un *“art de procurer aux habitants d'une ville une vie commode et tranquille”*⁷⁶. Cette définition confère une forme de territorialité à la force publique et la rattache à la défense de l'intérêt public.

Sans remettre en question la pertinence de l'analyse que cet auteur avance, il pourra être observé que la ligne de partage entre les territoires d'intervention de la force publique et les services privés de sécurité peut se déplacer avec le temps. Ainsi, par exemple, la sécurité des sorties d'école ou la sûreté à l'embarquement des avions ont été, par le passé, pris en charge par la gendarmerie et la police nationales, et le sont aujourd'hui par des gardes privés (ou des policiers municipaux pour les écoles, voire des agents vacataires recrutés par les communes).

Cela étant précisé, force publique et ordre public sont, dans cette perspective, deux notions intimement liées. L'un des textes auxquels fait référence Fabien JOBARD est le traité, rédigé au début du 18^{ème} siècle, par Nicolas DELAMARE. Nous en présentons, dans l'encart n° 2, ci-après, la page de couverture originale et un extrait. Une phrase de son préambule en résume assez bien l'idée générale ; Nicolas DELAMARE

⁷⁶ Fabien JOBARD, *“Bavures policières ? – La force publique et ses usages”*, Collection “Politique et sociétés”, Ed. La Découverte, 2002 (Cf. le grand traité français de police de Nicolas DELAMARE dont la 1^{ère} édition date de 1705)

dédie cette oeuvre à « *l'inclination constante de [sa] Majesté pour tout ce qui concerne la Police, c'est-à-dire, pour ce bel ordre duquel dépend le bonheur des États* ». Y a-t-il plus belle définition de la police de souveraineté ?

CHAPITRE III

LA POLICE DE SOUVERAINETÉ MET EN LUMIÈRE

UN MODÈLE ORIGINAL DE GESTION

Dans ce troisième chapitre, nous allons nous attacher à dessiner les contours du modèle de gestion que la police de souveraineté nous a permis de mettre en lumière. Dans notre parcours de recherche, c'est notamment à l'occasion de nos expériences de restitution au CRG (cf. les « réunions du lundi » évoquées au premier chapitre) que nous avons pris conscience de la singularité du processus de management dans lequel nous étions. En effet, les réactions et les étonnements des membres du CRG ont contribué à mettre en évidence les particularismes de la gestion de la force publique alors même, qu'à ce stade de nos travaux, ce management était « l'eau dans laquelle nous baignions ».

Dans ce processus de dénaturalisation et, parallèlement, d'approche progressive et critique du modèle spécifique de management de la force publique, nos travaux ont été marqués par plusieurs étapes, jalonnées d'études de cas ou d'analyses de situations de gestion, dont nous avons choisi de rendre compte ici de façon quasi-chronologique.

À cet égard, l'une de nos premières expériences de restitution devant les membres du CRG a consisté à décrire une opération vécue de maintien de l'ordre. En fonction à la préfecture de l'Aude, nous avons été amené, à plusieurs reprises, à faire face à une tradition revendicative remuante (mineurs de la Montagne Noire, viticulteurs languedociens, anciens salariés du fabricant de chaussure en liquidation Myris, etc.) en concevant et en animant des dispositifs de maintien de l'ordre significatifs par leur ampleur et leur niveau de sensibilité.

Parmi les cas examinés, celui d'une manifestation des mineurs de Salsigne, petite commune entre Aude et Tarn, qui abritait la dernière mine d'or de France, a été notre première occasion de broser les caractéristiques particulières du management de la force publique. Cette étude de cas présentée dans la première partie de ce troisième chapitre nous a permis de mettre en lumière un agencement organisationnel complexe au sein duquel le sacré occupe une place importante.

Nos investigations nous ont ensuite offert l'opportunité d'observer la formation et le management des motards de la gendarmerie nationale. Cette analyse, qui a donné lieu à la publication d'un article repris pour une large part dans la deuxième partie de ce chapitre, a mis en évidence l'importance des valeurs et des pratiques rituelles dans le fonctionnement de cette composante de la force publique.

À travers l'exemple de la LOLF, ce chapitre se referme sur l'idée que la force publique ne peut être encadrée par les principes classiques de gestion et que, pire encore, le placage sans discernement des dogmes gestionnaires du *main stream* menace un modèle original de gestion qui, bien considéré, pourrait être un puissant levier du management public.

A. Le maintien de l'ordre est un agencement organisationnel complexe

Si l'on en croit le décret Napoléonien du 18 novembre 1810 créant le « corps impérial des ingénieurs des mines », les mines font depuis longtemps l'objet d'une attention toute particulière d'abord en raison des richesses du sous-sol qu'elles exploitent mais également des modes spécifiques de gestion qu'elles nécessitent.

Mais depuis de nombreuses années, l'extraction des métaux est nettement moins chère loin de France, en Afrique du Sud par exemple. La mine d'or de Salsigne, petit village au nord du département de l'Aude, comme toutes les autres, est donc en crise et depuis quelques temps les mineurs viennent régulièrement faire part de leur inquiétude aux pouvoirs publics devant les portails de la préfecture. La cessation d'activité a été décidée et annoncée par la direction de l'entreprise (dont les principaux actionnaires sont australiens et se sont toujours montrés très discrets dans le dossier...). Cette échéance approchant, ces visites impromptues des mineurs ne sont pas sans conséquence sur l'ordre public et elles constituent pour l'autorité préfectorale des moments paroxystiques qui méritent qu'on s'y arrête.

Pour débiter ce troisième chapitre, nous vous proposons d'entrer dans les coulisses d'un maintien de l'ordre peu banal.

I - Le cas des mineurs de Salsigne

L'organisation du maintien de l'ordre public, c'est-à-dire de la réaction des pouvoirs publics confrontés à une manifestation d'ampleur, est complexe et méconnue. Elle fait appel à des savoir-faire et à des mécanismes de coordination interne, certes bien huilés, mais rarement décrits. Nous allons voir que la *théorie de l'agencement organisationnel et le concept de mandat*, formulés par Jacques GIRIN, chercheur et ancien directeur du Centre de recherche en gestion de l'École Polytechnique, sont d'un grand secours pour comprendre comment la force publique s'organise et se met en mouvement en pareille situation.

1. L'inquiétude apparaît comme le fait générateur du mandat

Nous sommes à l'automne 2000 et depuis quelques jours déjà, la perspective d'une manifestation des mineurs est connue de l'autorité préfectorale et la presse commence à relater cette perspective. Des renseignements éparpillés en font état et dès lors le préfet demande à la gendarmerie et aux renseignements généraux de confirmer aussi vite que possible cette prévision et d'en estimer l'ampleur. À ce moment là démarre au sein de l'équipe préfectorale une préparation minutieuse de ce qui sera une opération de maintien de l'ordre marquante tant par son intensité dramatique que par le niveau des moyens qu'elle va mobiliser.

La théorie développée par Jacques GIRIN part du constat que dans toute organisation, il existe des mécanismes, parfois complexes, de délégation, de commandement ou de coordination. Dans le cas assez courant d'un manager qui « *fait faire* », le lien managérial repose sur une forme d'*ignorance* (« débrouillez vous » ou « je ne veux pas savoir ») à mettre en rapport avec un autre phénomène essentiel, celui du *mandat* (ou mission confiée). On pourra donc utiliser d'une part un premier concept emprunté à la *théorie de l'agence* qui est celui du *mandat* ou autrement dit cette faculté utilisée dans de nombreuses organisations permettant de confier à un *mandataire*, de manière explicite ou informelle, le soin ou la responsabilité d'accomplir au nom d'un mandataire une mission. Autour de cette notion centrale, nous pourrions recourir à la *théorie de l'agence* comme mode de coordination et à celle de *cognition distribuée* qui reconnaît au mandataire la qualité de *composite* puisant dans un ensemble de ressources, humaines, matérielles et symboliques.

La description des mandats, de leur définition, de leur exécution, des mécanismes relationnels qui en régissent la mise en place et l'évaluation, nous éclairent, comme nous le verrons plus loin, sur l'organisation dans laquelle se situe l'action.

À la lumière de cette théorie des agencements organisationnels, nous pourrions commencer par dire que l'inquiétude, le caractère anxiogène de la situation, est sûrement à la base du mandat dont le préfet va être investi et que lui-même va assigner à ses proches collaborateurs. On relèvera une première différence significative par rapport à l'analyse de Jacques GIRIN qui évoque plutôt une inquiétude née du mandat ; il indique notamment que « *l'inquiétude fondamentale*

du mandant, conséquence inévitable de la relation dans laquelle il s'est engagé, est de savoir s'il va obtenir ce qu'il attend précisément (dans la cas d'un mandat clair) ou quelque chose de satisfaisant (dans le cas d'un mandat confus) ».

Cette inquiétude n'est sûrement pas absente de la situation décrite mais la préoccupation principale de l'ensemble des acteurs est de faire face : cette inquiétude est, d'une certaine façon, le fait générateur de notre agencement. Comme le souligne par ailleurs Édouard EBEL, chef d'escadron de gendarmerie, chercheur et auteur de plusieurs ouvrages sur la sécurité ou encore l'histoire de la Maréchaussée, le maintien de l'ordre public est bien l'une des missions les plus sensibles et, quelques parts, la plus anxiogène dévolues à un préfet.

Une manifestation des mineurs n'est au demeurant pas une manifestation classique : les mineurs ont déjà prouvé par le passé qu'ils étaient capables de mouvements très durs et ils peuvent utiliser pour ce faire des engins de chantier impressionnants par leur taille (une roue de « dumper », sorte de gros camion benne, faisant 3 mètres de diamètre...). La menace de répandre dans la nature des produits toxiques utilisés pour l'extraction et le traitement du minerai s'est faite également jour : les mineurs ont laissé entendre auprès de leur direction qu'ils pourraient en arriver à cette extrémité. Cela constitue désormais un risque supplémentaire pour cette manifestation. Autour du préfet, la situation cristallise dès lors que la manifestation est confirmée : de sources recoupées, il sait maintenant que les mineurs manifesteront en ville, avec leurs engins, jeudi matin. Le premier mandat fixé au préfet – au sens de la théorie des agencements organisationnels – est celui de

faire respecter l'ordre public tel que cela apparaît, de manière explicite, dans le premier article du décret du 10 mai 1982 fixant les pouvoirs du préfet de département.

2. Les différents mandats sont implicites ou ont des contours flous

En matière de maintien de l'ordre, depuis la phase préparatoire du dispositif jusqu'à sa mise en œuvre, la description des différents mandats, c'est-à-dire des différentes missions confiées et de leurs modalités, n'est pas aisée. Tous ne sont pas apparents, tous ne sont pas explicites. Jacques GIRIN classe les mandats en deux types : le *mandat clair* (bien explicité dans ses attendus, même si sa réalisation n'est pas simple. Par exemple : « atteindre un taux de profit de 12% ») et le *mandat confus* (il peut correspondre à une activité simple mais comporte une dimension indéfinie, imprécise ou inexprimée. Par exemple : « surveiller les locaux d'une entreprise »). Le préfet est celui dont la fonction porte en elle le mandat originel ; un texte de Droit et l'organisation locale des services de sécurité lui confient explicitement la mission de maintenir l'ordre public. Aussi explicite que puisse sembler cette mission par l'énoncé de ses finalités, le mandat est, au sens de la typologie de Jacques GIRIN, un mandat confus.

Autour de lui, son directeur de cabinet et les différents responsables des services de sécurité constituent l'équipe mobilisée à l'occasion d'un maintien de l'ordre (MO). Le préfet va pour commencer demander au directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) de préparer un dispositif. Il va fixer avec celui-ci les modalités d'encadrement de la manifestation. Manifester est un droit constitutionnel mais les manifestations de mineurs ne sont pas sans conséquences

matérielles à raison même du déplacement d'engins de chantier et d'une pratique revendicative plutôt remuante. Toute la ville a d'ailleurs le souvenir de manifestations précédentes au cours desquelles le feu a été mis au portail de la préfecture, du mobilier urbain dévasté, des énormes cailloux de plusieurs tonnes déposés sur la chaussée... bref quelques raisons pour l'autorité préfectorale de s'inquiéter.

Le mandat donné au directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) va donc avoir pour premier objet de fixer les limites admissibles des éventuels débordements avec le parti pris que le besoin de s'exprimer des mineurs en ce moment crucial pour leur avenir ne pourra sûrement pas se traduire par une manifestation sage et sans casse.

Au cours d'une réunion d'état-major destinée à préparer la manifestation, le préfet va tenter d'expliciter ce qu'il attend de son DDSP : il va indiquer, oralement pour l'essentiel, les bâtiments à défendre, les dégradations qu'il considérera comme inacceptables et le niveau de moyens qu'il souhaitera voir déployer. Jacques GIRIN parle dans ce cas d'un « *rendez vous initial comportant l'énoncé du mandat, les limitations de responsabilité et la définition des moyens* » ; dans la typologie qu'il dresse, ce mandat est donc un « *mandat confus* ». Même si cela n'est pas systématique, cette mission fera l'objet d'une lettre de mission. Un tel dispositif de maintien de l'ordre est pour le DDSP une mission à haut risque : comme pour le préfet, celle-ci fait partie des moments de tension sur lesquels se forge une appréciation et qui peut se révéler rapidement coûteuse, en particulier en termes d'évolution de carrière, en cas de manquement avéré.

Pour cette occasion particulière, la préfecture et le palais de justice, séparés par un boulevard, bénéficieront de la protection de CRS et de gendarmes mobiles venus en nombre pour constituer le dispositif de maintien de l'ordre (MO). Les rues autour de ces bâtiments seront interdites à la circulation dès le petit matin et autour de ces bâtiments, tels de véritables soldats du MO, gendarmes et CRS se déploieront.

3. Les mandats se révèlent incomplets

Habitués à commencer leur journée à la mine très tôt le matin, les mineurs ont aussi l'habitude de prendre le chemin du centre ville dès l'aube. Au petit matin, l'ensemble du dispositif est en place ; des guetteurs (gendarmes ou policiers des RG) sont postés discrètement face à la sortie de la mine afin de donner le top départ du cortège. Le préfet et son directeur de cabinet sont aussi sur le pont très tôt et ont conservé leur téléphone à portée de main. Les « dumpers » circulent à allure réduite et l'expérience de précédentes manifestations a montré qu'il leur fallait environ une heure pour rejoindre la ville. Les fonctionnaires chargés de cette mission de surveillance détermineront aussi les nombre de participants, le nombre et le type de véhicules, et réuniront tous éléments permettant d'apprécier le potentiel de nuisance de la manifestation.

Cette mission de renseignement, qui a débuté à peu près une semaine avant pour tenter de préciser les contours de la manifestations est cruciale ; pour autant elle ne fait pas l'objet d'une lettre de mission. Ce mandat s'exprime notamment à l'occasion des « réunions hebdomadaires de police », présidées par le préfet ou son directeur de

cabinet, au cours desquelles le préfet questionne les services sur l'éventualité de troubles à l'ordre public. De cette manière, chaque semaine, une prévision des manifestations est établie et actualisée. Le directeur cabinet est également en contact presque permanent avec le directeur des renseignements généraux et cette proximité permet d'actualiser et d'affiner l'information du préfet.

Ce dialogue entre le préfet et ses services à l'occasion de la « réunion de police » est fondateur d'une partie de leur mandat puisqu'il explicite ses priorités et les résultats attendus. Si l'on se réfère au « *rapport d'agence* » défini par Jacques GIRIN « *comme un contrat selon lequel une personne (le principal), ou plusieurs personnes, demandent à une autre personne (l'agent) d'exécuter un certain service en leur nom, impliquant de déléguer à cet agent une certaine autorité dans la prise de décision* », on observera que tous les ingrédients de cette « *agence* » sont ici réunis : le préfet est le « *principal* », ses collaborateurs en charge des questions de sécurité, les « *agents* ». Ces derniers sont des professionnels aguerris, leur mission comporte *de facto* une certaine autonomie.

Dans le cas que nous décrivons là, l'action débute donc peu après 6h00. Dès 6h30, une cellule de crise, animée par le directeur de cabinet, est activée en préfecture. Autour de lui et en écoute sur les différents réseaux radio, un représentant de chacun des services mobilisés : sécurité publique (police), renseignements généraux et gendarmerie. Des moyens très importants sont déployés : deux compagnies républicaines de sécurité et un escadron de gendarmes mobiles, soit environ 200 fonctionnaires et militaires, sont venus renforcer les effectifs locaux de la sécurité publique. Nous pourrions ici

faire un parallèle avec l'exposé de Jean SAGLIO à l'École de Paris le 15 janvier 1998 au cours duquel il indique qu'à bord d'un navire militaire, en temps normal, tout se discute mais en situation de combat, c'est exactement l'inverse : « *le bateau fonctionne aux ordres, selon les modes définis par l'arrêté 140... la clarté opérationnelle est totale* ». Un phénomène semblable se constate ce jour-là en préfecture. Le poids de l'enjeu et la prise de responsabilité que représente la mise en œuvre du dispositif font que le préfet est typiquement dans la position du commandant de bord. Apparemment au moins dans cette situation, le « *mandant dit, le mandataire fait* ».

La lettre de mission rédigée à l'intention⁷⁷ du DDSP a toutes les caractéristiques du *mandement* (littéralement, c'est le texte de la demande du mandant, autrement dit un ordre écrit) décrit par Jacques GIRIN. On observera toutefois que ce mandatement écrit ne couvre par l'intégralité du mandat confié puisqu'une partie de la mission a fait l'objet d'un échange oral, en phase préparatoire, notamment lors des réunions de police évoquées plus haut. La mission confiée est bien du type « *garder, surveiller* » et le mandat « *confus* », si l'on applique la typologie proposée par GIRIN.

On remarquera également que ce mandat, qui mêle des consignes explicites et des principes d'organisation aux contours plus flous, se décline ensuite oralement et en mots simples (par exemple : « vous barrez la rue de la République » ou « vous vous mettez en protection de l'entrée principale du tribunal ») auprès des trois

⁷⁷ Cette manière de procéder s'est révélée, à l'expérience, très inhabituelle. D'une part, pour l'intéressé, il s'agissait d'une première. D'autre part, nous n'avons jamais été conduit par la suite, ni dans cette affectation, ni dans la suivante, à reconduire ce dispositif de notification d'une lettre de mission à l'occasion d'un maintien de l'ordre.

commandants d'unité mobile et gagne en précision à mesure qu'il est décliné, si bien que chaque gardien de la paix, premier grade de la hiérarchie des CRS, sait précisément ce qu'il a à faire. Autrement dit, dans l'agencement organisationnel qui se crée à l'occasion de ce maintien de l'ordre, toujours en référence à la typologie de Jacques GIRIN, le mandat global qui est un *mandat confus*, se décline auprès des unités opérationnelles en *mandat clair*.

Convoqués dès leur arrivée sur site par le commissaire divisionnaire, ils vont recevoir sur plans toutes les instructions nécessaires. Les groupes qui composent ces sections vont chacun recevoir des instructions (orales) ; tel groupe pourra par exemple recevoir comme instruction de barrer une rue, de ne laisser passer ni véhicule, ni individu et de rendre compte de tout incident. Les conditions d'emploi éventuel de la force y sont évoquées. À partir de quel moment les CRS « chargeront-ils » pour reprendre l'expression journalistique consacrée ? Le régime spécifique des gendarmes mobiles qui, en raison de leur statut militaire, figurent au nombre des « forces armées » conduit le préfet à signer une réquisition.

Ce document, rédigé en vieux français et à la première personne du pluriel, proposé en encart n° 1 après la page 100 de ce mémoire, est celui par lequel le préfet demande le concours des gendarmes pour assurer le maintien de l'ordre. Une « réquisition générale » demande ce concours et précise l'unité requise, le nom de son commandant, le lieu et l'horaire de la mission et l'autorité civile sous laquelle elle va s'exercer (ici le DDSP). Des « réquisitions particulières » ou « spéciales » peuvent en outre préciser la catégorie d'armement utilisable pour la mission ; en particulier, l'usage de grenades ou des armes à feu est complètement

encadré par ce document que l'officier commandant l'escadron est en droit d'exiger avant d'activer ses troupes. La réquisition est donc une forme spécifique de mandat, à l'entête tricolore, revêtu de la signature du représentant de l'État et ainsi à forte charge symbolique.

Poursuivant la ligne hiérarchique, ces consignes vont se décliner, comme évoqué plus haut, jusqu'au plus près du terrain. Pourtant, le dispositif est souvent plus complexe qu'il n'y paraît, notamment parce qu'une grande partie n'est volontairement pas mise à la vue du public, ni a fortiori de celle des manifestants. Par rapport à ces derniers, deux logiques peuvent à cet égard prévaloir : soit le déploiement est visible et ostentatoire avec pour objectif d'être dissuasif, soit le dispositif est le plus discret possible, avec pour but de ne pas « agiter le chiffon rouge ».

Le matin du jour J une partie est bien visible : les limites à ne pas franchir sont tenues par des CRS en habit de maintien de l'ordre et des troupes sont visibles aux abords immédiats de la préfecture. Dans le rapport de force implicite établi avec les manifestants, il s'agit de montrer que tout ne sera pas toléré ce jour là. L'autre partie est invisible, prête à surgir. Des éléments sont placés dans les jardins de la préfecture. Un dispositif incendie est prêt « au cas où » il faudrait éteindre rapidement un feu contre les portails ou à proximité des murs de l'enceinte. Des policiers des brigades anti-criminalité et quelques CRS sont derrière les haies ; certains ont une musette contenant des grenades lacrymogènes, au cas où... d'autres, enfin, ne sont armés que d'appareils photo ou de caméscope. Il s'agit de fonctionnaires de la police judiciaire, chargés d'identifier les auteurs éventuels de dégradations, les meneurs de la manifestation et de ménager ainsi d'éventuelles possibilités de recours

devant la justice (même si les poursuites d'infracteurs au cours des manifestations restent rares).

4. Un élément dirimant de ce dispositif managérial : l'épreuve du feu

Dans un tel dispositif, la tension est très perceptible. Autour du préfet, son état-major, directeur de cabinet en tête, réuni en cellule de crise écoute les transmissions et actualise en temps réel son information. L'agencement organisationnel commence peu à peu à monter en température. Compte-rendu régulier est fait par le directeur de cabinet à la permanence du cabinet du ministre de l'Intérieur, par télécopie ou par téléphone, en utilisant le « RIMBAUD » (réseau de téléphone sécurisé reliant les ministères et les services déconcentrés de l'État).

Les mineurs et leurs engins de chantiers approchent. Déjà quelques-uns venus en voiture sont massés derrière les grilles de la préfecture. Les visages sont crispés, comme prêts à en découdre. Un peu plus d'une demi-heure après, les monstres roulants font leur entrée dans le petit centre ville. Il est normalement interdit à ces géants de rouler ailleurs que dans la mine ; c'est même constitutif d'un délit au sens strict du Code de la route car, évidemment, ces engins ne sont pas homologués pour emprunter les routes départementales.

Le conducteur, assis dans sa cabine, à près de cinq mètres du sol, ne voit d'ailleurs pas où il roule ; paradoxalement, par sécurité et comme pour l'escorte d'un ministre, des motards de la gendarmerie ouvrent la voie à ces gros camions car si ce n'était pas le cas, un piéton ou un automobiliste pourrait ne pas être vu ou surprendre le conducteur.

Un long cortège de trois dumpers, une niveleuse et deux ou trois autres engins fait son entrée sur les boulevards. Deux des trois dumpers sont remplis de rochers et l'on imagine fort bien quelle pourrait en être la destination finale... quand on sait de plus que ces machines peuvent chacune transporter jusqu'à cinquante tonnes de caillasse. Sur leur passage, les dumpers ravagent panneaux indicateurs et feux tricolores pour atteindre le boulevard, entre palais de justice et préfecture. Ils marquent un temps d'arrêt avant d'entreprendre un tour de ville, en direction de la cité administrative.

Le moment paroxystique est atteint lorsque l'un des engins va violemment reculer sur les forces de l'ordre et déverser sans préavis sa cargaison contre les grilles du bâtiment administratif. Un CRS est blessé, le DDSP autorise⁷⁸ un jet de grenades pour éloigner les manifestants. La tension est à son comble. Ces grenades, vissées au bout de lanceur qui ressemblent à des fusils d'assaut, participent de l'ambiance de guérilla qui gagne soudain les rues de la ville. Le préfet suit les événements en direct sur le réseau radio police pendant que son directeur de cabinet converse à intervalles réguliers avec le DDSP sur son téléphone portable. La fumée et les cris envahissent les rues de la ville. Le DDSP et le directeur de cabinet se retrouvent, en urgence, quelques minutes après au pied de la préfecture.

En accord avec le préfet, ils vont à la rencontre des leaders syndicaux. La CGT est le syndicat majoritaire à la Mine et il est l'interlocuteur naturel de l'autorité préfectorale pour le suivi du dossier de reconversion des salariés. Les hommes se connaissent. Avec le plus

⁷⁸ À cet égard, le Code pénal, dans son article 431-3, prévoit bien la possibilité pour les forces de l'ordre de riposter en cas de violences de ce type, sans qu'il soit nécessaire de faire les sommations d'usage.

grand sang froid, le DDSP explique de vive voix au leader emblématique de la CGT qu'un fonctionnaire vient d'être blessé et qu'il serait temps d'arrêter les frais. Le dispositif de maintien de l'ordre, cet agencement organisationnel, vient d'être touché dans sa chair : un point de rupture est atteint. L'explication est franche, le syndicaliste comprend qu'une limite vient d'être franchie. Il n'acquiesce pas mais on comprend à son regard qu'il va agir. Les mineurs font bientôt repli et se rassemblent tous, à nouveau, derrière la préfecture.

5. Une sphère d'autonomie et une règle de procédure ont conduit au dépassement du mandat

Le DDSP est clairement allé au-delà de son mandat. Nulle part il n'était écrit qu'il intercéderait de la sorte auprès des manifestants pour leur faire entendre raison et la lettre de mission ne pouvait guère décrire tous les cas de figure de l'action qui vient de se dérouler. Cette hypothèse n'avait pas non plus été évoquée lors des différents briefings. Médiateur discret le directeur de cabinet tient le préfet informé en direct car pendant ce temps le deuxième acte de la pièce se prépare dans les couloirs de la préfecture.

Pendant le rassemblement, une délégation va être reçue par le préfet. Les RG veillent à sa constitution. Plusieurs des officiers de ce service, en civil, sont, depuis le début de la matinée, près des manifestants sinon parmi eux ; le contact avec les responsables syndicaux est permanent et quand le préfet décide d'accorder une audience, il revient aux RG de le leur faire savoir. Ainsi, six représentants vont voir le préfet pour porter la parole des camarades

descendus dans la rue pour crier leur ras le bol. Accompagné du secrétaire général de la préfecture et du directeur régional de l'industrie, le préfet va entendre pendant près de trois-quarts d'heure la délégation. Rien de bien nouveau en fait dans leur bouche car le dossier est bien connu des services préfectoraux qui planchent depuis plusieurs années sur les aspects environnementaux, sociaux et économiques de la cessation d'activité. L'audience a, à l'évidence, plus une vocation cathartique qu'une portée technique et elle permet surtout aux délégués de rendre ensuite compte à leurs camarades de cette entrevue.

Il est plus de 10h00 et les mineurs ont improvisé un barbecue sur les boulevards, aux pieds de leurs engins, agrémenté de quelques « cubitainers » de vin de pays. Les représentants sortent de la préfecture et rejoignent les manifestants. Ils grimpent sur un rocher, déposé là par les mêmes mineurs à l'occasion d'une précédente manifestation et que la mairie a choisi de ne pas enlever. On l'appelle « le rocher des luttes ». Perchés sur celui-ci, deux syndicalistes vont se succéder pour déclamer un compte-rendu ponctué de cris d'approbation des quelques cent cinquante manifestants. Ils demandent enfin à ces derniers de se disperser. On n'en attendait pas moins.

La dislocation d'une manifestation n'est toutefois pas sans risque et le dispositif ne sera réellement levé que dès que tous les engins auront regagné la mine. Ce jour là, la manifestation se termine dans le calme et un peu plus d'une heure après, la ville retrouve le calme non sans quelques stigmates : les palettes brûlées par les manifestants pour faire un feu de joie et un peu de braise au milieu de la chaussée ont creusé un cratère dans le bitume, une quinzaine de panneaux routiers et des feux tricolores sont abattus, les grilles de la cité administratives sont

affaissées et quelques tonnes de gravats sont à débarrasser aux abords de celle-ci et autour de la préfecture.

Les services techniques de la ville vont pouvoir se mettre à pied d'œuvre. Elle se retournera sûrement vers l'État pour prendre en charge le coût des dégâts occasionnés par la manifestation. En effet, les dégradations causées lors d'un trouble à l'ordre public peuvent être imputées à l'État dans la mesure où le tribunal pourrait considérer qu'elles ont été commises parce que l'État n'a pas su complètement maintenir l'ordre public. Ce type de contentieux fait en général l'objet d'un règlement amiable et on pourra retenir qu'à partir d'une ligne budgétaire dite « responsabilité de l'État », des crédits sont délégués aux préfectures pour faire face à ce type de préjudice. Il faut y voir un mécanisme régulateur des tensions sociales ; une manifestation n'est en général pas interdite alors même qu'elle est potentiellement génératrice de dégradations. Le représentant de l'État le sait, il gère au mieux le trouble à l'ordre public et peut ensuite assurer une prise en charge, sous conditions, des dommages collatéraux.

6. La confiance occupe donc une place centrale dans la gestion du maintien de l'ordre

Dans la mesure où tout n'est pas prévisible lors d'une telle manifestation, on peut s'accorder sur le fait que le maintien de l'ordre ne peut relever d'un mandement entièrement explicite. La gestion d'un mouvement social et des tensions exacerbées qui en découlent ne saurait donc relever d'un mandat exhaustif. Une partie de cet auto

management repose sur la confiance. Les ressorts de cette confiance sont multiples. Elle se traduit tout d'abord par l'autonomie laissée par le préfet à ses différents collaborateurs ; cette autonomie se caractérise par une marge d'initiative laissée à ces derniers (exemple de la prise de contact entre les leaders syndicaux et le DDSP) mais surtout par le choix des modalités (le préfet indique qu'il faut éviter le saccage de la préfecture, il ne se prononce en général pas sur le détail du dispositif qui le garantira).

Le deuxième élément fondateur de la confiance relève du vécu. Le fait d'avoir déjà eu à essuyer de précédents mouvements de la même ampleur permet d'une part de reproduire tout ou partie des dispositifs déjà éprouvés mais aussi de connaître la solidité de ceux qui l'ont mis en œuvre. Le troisième facteur de confiance est organisationnel ; la structure managériale à la tête de laquelle se trouve le préfet est strictement hiérarchique. Au sein des services de sécurité, celle-ci est encore plus marquée que dans le reste des services de l'État. Ces différents critères sont les mêmes que ceux listés par Jacques GIRIN quand il développe le concept de « *confiance aveugle* » (qui ne correspond pas à une confiance déraisonnée mais au contraire à une confiance solidement fondée ou « *solidarité organique* »), qui repose (de manière non exclusive) sur « *des mandats répétés à la satisfaction du mandant* », « *l'appartenance à un corps* », « *une interdépendance du mandat et du mandataire* »... partiellement contenus dans l'aphorisme « être dans le même bateau » qui s'applique assez bien à la situation décrite.

Pour reprendre l'analyse de Jacques GIRIN, un maintien de l'ordre tel que nous l'évoquions dans cet exemple repose donc

essentiellement sur une coordination hiérarchique. Le dernier élément de soubassement de cette confiance et d'importance dans la bonne exécution des différents mandats n'est autre que la peur. Non pas que les différents acteurs de la chaîne de commandement manquent de courage ou craignent le rapport de force avec les manifestants mais simplement tous, y compris le préfet, accordent une attention maximum aux opérations de maintien de l'ordre.

Chacun sait qu'un maintien de l'ordre houleux, qui ferait de nombreux blessés ou qui serait la source de trop de débordements, pourrait porter sérieusement préjudice au déroulement de carrière d'un DDSP, d'un commandant de groupement de gendarmerie ou d'un préfet. Même si les modes d'évaluation après coup d'un tel dispositif ne sont ni prévus à l'avance, ni mentionnés dans le mandat, ni même bien présents dans la culture managériale (il n'y a, par exemple, que rarement des débriefings), des mécanismes de rétorsion essentiellement liés aux futures affectations de ces fonctionnaires existent. Un lieutenant-colonel commandant un groupement de gendarmerie (c'est-à-dire les gendarmes de tout un département) n'accède généralement au grade de colonel qu'après deux années de commandement réussi. Plusieurs maladresses sur des opérations du type maintien de l'ordre conduiraient sûrement la hiérarchie militaire à différer son inscription au tableau d'avancement ou à l'éloigner de fonctions opérationnelles pour la suite.

Réputation et professionnalisme sont des dimensions déterminantes des métiers préfectoraux ou policiers, qui fonctionnent dans une logique de corps. De manière plus anecdotique, du récit presque guerrier d'une journée comme celle-ci on pourra aussi retenir le sentiment d'une équipe soudée face à l'adversaire ou de la notion de

« manière commune de sentir, de penser et d'agir » que Jacques GIRIN évoque en faisant lui-même référence à Claude RIVELINE. Parce qu'elle fait l'objet d'un management rigoureux et parce qu'ils ont en charge une politique publique sensible, l'équipe des services de sécurité forme bien autour du préfet une « tribu » au sens (non péjoratif) prêté à ce terme par Claude RIVELINE. Le service de l'État et la sensation de mise en danger à l'occasion d'un MO sont deux éléments supplémentaires de cohésion.

II - Les limites de la description par les théories classiques

La théorie de l'agencement organisationnel sied assez bien à cette étude de cas. Pour autant, deux éléments nous conduisent à penser que les théories classiques peineraient à rendre compte de façon complète de ce type de situation de gestion ou de mise en oeuvre de la force publique. En effet, d'une part, les pratiques professionnelles mises en évidence font l'objet d'une forte codification qui ne se révèle pas de façon évidente à l'observateur non initié et, d'autre part, le maintien de l'ordre est marqué par une dimension symbolique, souvent absente des modèles, pour ne pas dire systématiquement.

1. La codification des pratiques

Évoquer le rôle de la confiance dans l'agencement organisationnel figuré par un dispositif de maintien de l'ordre et décrire les différents mandats, qu'ils soient explicites ou pas, ne suffit pas, en effet, à décrire l'ensemble de l'agencement. Au-delà du récit factuel, une

autre facette mérite d'être éclairée. Le préfet agit en sa qualité de représentant de l'État et c'est bien vers l'État, dans sa dimension symbolique, sur laquelle nous revenons juste après, que les manifestants se tournent.

Cette dimension est également renforcée par le recours à la force publique et l'utilisation de la réquisition : des policiers et des gendarmes dont l'usage éventuel de la force, voire de la violence, est légitimé par la situation et se fait en application stricte du Code de Procédure Pénale (CPP), c'est à dire conformément au Droit. Cela rejoint le rôle de la « *police de souveraineté* » évoqué par Dominique MONJARDET. Comme nous l'avons vu dans la riposte autorisée par le DDSP à la violence manifestée par les mineurs au paroxysme de la matinée, c'est par référence à un article du CPP et en confiance avec son préfet que ce responsable de la police agit.

Ce cadre d'exercice, depuis sa préparation en réunion de police jusqu'à sa concrétisation le jour de la manifestation, se démarque par sa grande codification, c'est-à-dire par le fait que des *us* très forts guident l'action des différents acteurs de la *police de souveraineté*.

2. *La place du sacré*

Agencement organisationnel qui est, comme nous l'avons vu dans cet exemple, complexe, un maintien de l'ordre comporte de fait deux dimensions très prégnantes : il touche à la protection individuelle et collective (à la chair) ainsi qu'à l'intégrité des symboles de l'État (au sacré). Si deux images auraient suffi à résumer notre agencement (la

« brute sage » et la « défense du château »), cette description aurait été incomplète sans souligner son socle symbolique et ainsi, d'une certaine façon, l'irruption du sacré dans la théorie de l'agence.

C'est certainement cette place du sacré qui a le plus retenu notre attention en rendant compte de cette situation vécue avec le recul offert par l'expérience de « raconting » à laquelle elle a donné lieu devant nos pairs.

Les manifestants auraient certainement pu choisir d'aller manifester devant les locaux de l'actionnaire majoritaire étranger de la Mine (une holding australienne qui n'avait toutefois probablement pas de pas de porte en France et sûrement pas dans l'Aude). Mais c'est devant la préfecture, devant ce monument symbole de l'État ceint de son drapeau tricolore que le rassemblement a eu lieu, s'est cristallisé et s'est disloqué. La notion même d'État, de responsabilité de l'État dans le maintien de l'ordre, le dialogue social ou la réparation du préjudice subi par la commune soulignent très nettement l'importance de la dimension symbolique de notre agencement organisationnel.

Nous avons décrit plus haut l'arrivée triomphale des dumpers de la mine, devancés et escortés par des motards de la gendarmerie nationale. Nous avons souvent eu l'occasion de travailler avec ces professionnels de la sécurité routière, notamment lors du déplacement de hautes personnalités, membres du gouvernement, chef l'État français ou étrangers. Dans ces dispositifs, les motards prennent une part active à la protection en assurant l'ouverture des cortèges, le jalonnage des itinéraires et l'escorte des véhicules officiels. Les ayant souvent ainsi observés comme bénéficiaire de leur concours, nous avons eu l'occasion

d'en savoir un peu plus sur leur recrutement, leur formation et leur management.

B. La formation et le management des services de sécurité sont marqués par une forte composante identitaire

Un contact professionnel nous a permis, alors que nous étions en fonction à la préfecture du Calvados, de découvrir l'organisation et le fonctionnement des motards de la gendarmerie nationale. Mis en relation avec la direction de leur centre de formation, nous avons pu approfondir ce sujet. Les éléments qui suivent et qui ont par ailleurs donné lieu à la publication d'un article⁷⁹, sont le fruit d'une observation sur le terrain menée pendant deux demi-journées au centre national de formation des motards à Fontainebleau.

Ces investigations sont venues compléter les informations recueillies par l'auteur sur ces unités spécialisées dans l'exercice de ses fonctions préfectorales (notamment à l'occasion de nombreux déplacements ministériels organisés sous sa responsabilité, pour lesquels le concours des motards est quasiment systématique). Les observations ont été conduites sur site, pendant une session normale de formation.

⁷⁹ Arnaud LACAZE, « Les motards de la gendarmerie nationale française : un management purement identitaire ? », Revue Gestion 2000, n° bimestriel 4, juillet-août 2005.

I - Le cas des motards de la gendarmerie nationale

Dans le jargon populaire ou la bouche des contrevenants, on les appelle les « chats bottés »... chevauchant de puissantes motos (des BMW, pour les connaisseurs), ils ont pour mission principale de faire respecter le Code de la route : les motards de la gendarmerie nationale sont environ 6 000 en France et tous sont formés au Centre national de formation à la sécurité routière de la gendarmerie situé à Fontainebleau.

Ces gendarmes ne sont pas des gendarmes comme les autres : ils font partie d'unités spécialisées, ils sont craints par les automobilistes, ils ont subi une sélection stricte et suivi une formation pointue pour avoir le droit... de porter leurs bottes. Qu'ont de si particulier la formation et le management de ces représentants de la force publique ? Qu'est-ce qui fonde l'autorité et l'unité de ce service spécialisé de la gendarmerie nationale ?

Dans une première partie, nous rendons compte des investigations menées, dans une optique essentiellement descriptive. Dans une deuxième partie, plus analytique, nous nous focalisons sur les traits caractéristiques de la formation dispensée aux motards. Enfin, dans une démarche inductive, la troisième partie formule quelques hypothèses sur les ressorts spécifiques de la formation et du management de ces unités et les comparent aux modèles théoriques classiques, en faisant, d'une part, référence à la grille d'analyse des relations sociales de Max WEBER, à la théorie des organisations de Henri MINTZBERG et, d'autre part, aux modèles de gestion des ressources humaines proposés par François PICHULT et Jean NIZET.

1. Une formation spécialisée à l'issue d'une sélection très stricte

Après une sélection sévère, les motards sont tous formés dans un centre spécialisé près de Paris. La gendarmerie nationale s'est dotée pour la première fois de motocyclettes en 1930⁸⁰. Les premières unités motocyclistes ont été créées pendant la seconde Guerre Mondiale, en 1941, afin d'assurer les missions de police de la route. Les premières escortes présidentielles – mission de sécurité mais aussi de prestige – datent quant à elle de 1952. Le Centre national de formation des motards de la gendarmerie a ouvert à Fontainebleau en 1967. Il constitue un point de passage obligé pour tous les gendarmes motards, quel que soit leur grade. Mais encore faut-il être sélectionné pour avoir l'honneur de rejoindre ce corps.

Le Chef d'escadron GOURVES, qui dirige le centre, indique à cet égard que *« les motards, c'est un corps à part. La formation est très technique et la sélection à l'entrée sévère »*.

Il n'y a pas de critère de grade ou de notation pour être candidat aux fonctions motocyclistes. La plupart des candidats sont toutefois du grade de gendarme (le premier grade de la hiérarchie de la gendarmerie). En dehors des critères d'aptitude (il faut mesurer au minimum 1,70 m et avoir moins de 35 ans), il faut aussi avoir une condition physique compatible avec ces fonctions. Celle-ci fait l'objet d'un examen médical à l'entrée. Les candidats subissent à leur arrivée

⁸⁰ Cf. la rubrique « actualités » du site Internet de la Défense Nationale www.defense.gouv.fr

une batterie d'épreuves de sélection réputées, au sein de la gendarmerie, pour leurs difficultés. Le centre de formation dispose de plus de 600 motos, de plusieurs « plateaux techniques » et de 80 hectares en forêt pour tester et développer les talents des futurs pilotes.

Ils doivent rapidement acquérir une maîtrise minimale de leur engin : slaloms, manœuvres d'évitement et freinages d'urgence. Deux notes insuffisantes le jour de l'examen éliminent le candidat. Un deuxième échec lors du pré-stage est un couperet : le candidat ne peut plus jamais se présenter pour devenir motard. Administrativement, le pré-stage est sanctionné par la délivrance du permis moto militaire. Le taux de réussite n'excède pas 60%.

Plus de la moitié des candidats sont aussi motards dans le civil. Il est intéressant de le remarquer car certains sociologues n'hésitent pas à qualifier cette appartenance au monde des motards de « sub-culture », autrement dit la réunion de personnes partageant le même attachement fort à la moto, un langage technique commun, certains traits de comportement voire même des valeurs communes (SCHOUTEN, J.W, MCALEXANDER J.H., 1995). Le capitaine BARTOLO n'hésite d'ailleurs pas à parler de passion pour la moto. Il faut dire que devenir motard signifie passer jusqu'à 8 heures par jour sur sa moto... même si les motos sont confortables, il faut aimer.

La formation initiale des gendarmes sous-officiers dure près de trois mois. Pendant cette période, ils sont logés au centre et vivent comme dans une caserne, créant peu à peu un groupe, une promotion. Ces promotions comptent entre 50 et 100 militaires. Les élèves suivent une formation au pilotage sur piste et sur route ainsi que des

enseignements complémentaires (mécanique des motos, législation sur les transports, secourisme, usage des armes, techniques d'interception, etc.).

Le cycle est ponctué par plusieurs examens ; le premier, durant la 6^{ème} semaine de stage, est principalement axé sur le pilotage afin de vérifier l'aptitude des stagiaires à poursuivre la formation dans des conditions suffisantes. La formation des officiers, quant à elle, dure un mois. Une fois cette formation terminée, tous rejoignent des unités territoriales. Ni la qualité de motard, ni la technicité du métier exercé ne sont gratifiées d'une rémunération supplémentaire. La gendarmerie traite ses motards de la même manière que ses autres gendarmes si ce n'est qu'elle leur concède une prime d'habillement plus forte pour faire face à l'équipement particulier des motocyclistes.

Pour compléter leur formation ou se remettre à niveau, les motards reviennent au minimum tous les 8 ans (le règlement prescrit tous les 5 ans) au centre de formation pour un « recyclage » (c'est le terme employé par les motards) de deux semaines. Celui-ci est vécu comme une épreuve car en cas de résultats insuffisants, les motards qui subissent à nouveau, à cette occasion, des tests, peuvent se voir exclure de la corporation et redevenir des gendarmes... piétons. C'est une épreuve mais également une forme de fidélisation : le « recyclage » est aussi l'occasion de retrouvailles. Il existe aussi des stages complémentaires spécialisés. L'un d'entre eux est par exemple réservé aux unités de police judiciaire appelées à effectuer des filatures ; il dure deux semaines.

Le centre de Fontainebleau accueille également chaque année des stagiaires étrangers. Sa réputation et la qualité technique de l'enseignement dispensé ont attiré l'an dernier près de 1 800 stagiaires, dont 40 étrangers de 6 nationalités. La gendarmerie nationale a également un accord d'échange de stagiaires avec la police allemande. La direction de l'école voit d'un bon œil ce type de coopération et d'ouverture à l'international, signe que la structure et l'enseignement du centre jouissent d'une crédibilité forte, y compris hors de nos frontières.

L'encadrement du centre attache grand prix à la notoriété de celui-ci. Cette idée revient souvent dans la bouche de son directeur et de ses adjoints. Le capitaine BARTOLO fait remarquer que parmi les missions de police, *« celle de police de la route a toujours été le parent pauvre »* ; il la compare à la police judiciaire perçue, en interne, comme beaucoup plus valorisante. Dominique MONJARDET (1996) a fait la même observation : dans le chapitre qu'il consacre aux dynamiques policières, il distingue la « police du quotidien » (ou « police urbaine », c'est à dire celle en charge de la petite délinquance et donc celle au sein de laquelle se placerait la police de la route) de la « police criminelle ». Il s'interroge : *« faire un sort à la petite délinquance, n'est ce pas du même coup faire du gros des effectifs des petits policiers, de la police urbaine une petite police de soutiers, qui ne participe plus des exploits et du prestige de la grande police criminelle ? »*.

Mais être « motard », c'est pourtant appartenir à *« une certaine élite »*. Le capitaine BARTOLO fait référence au discours du Président de la République, le 14 juillet 2002, retenant parmi ses trois chantiers prioritaires, la sécurité routière et consacrant ainsi l'importance du rôle joué par les unités chargées de la sécurité routière. D'ailleurs les

programmes de formation sont en cours de refonte. Le capitaine BARTOLO souligne le souhait de « *travailler sur une culture commune de sécurité routière* » et la nécessité de donner aux motards « *les moyens pédagogiques de comprendre et d'expliquer la règle (i.e. le Code de la Route)* ».

Cette diffusion d'une « *culture commune* » aura également pour cible les gendarmes piétons affectés dans les unités de police de la route. « *On ne fait pas que de la moto* » précise le directeur du centre, soulignant ainsi qu'une formation théorique est également dispensée aux élèves. Un cours de « *gestion du stress* » vient même de faire son apparition dans le programme. « *Quand on arrête un automobiliste, on est dans un rapport de force, un moment de tension* », explique le capitaine... un adjudant-chef donne un cours de psychologie appliquée et un autre un cours de sophrologie.

À la direction du centre depuis un peu plus d'un an, le Chef d'escadron GOURVES évoque, pour finir, la cérémonie de sortie du centre. Tout donne à croire que c'est un moment important dans la vie de l'école. Au terme de 3 mois pendant lesquels, pour reprendre ses propres termes, « *la difficulté crée le lien* », les élèves d'une même promotion préparent une belle cérémonie de sortie au cours de laquelle sont remises les plaques de motards, acte symbolique qui concrétise leur réussite et simultanément, leur entrée dans « *le corps des motards* ». Cette cérémonie est aussi préparée à l'intention des familles : « *c'est à la fois une journée portes ouvertes pour le centre et un spectacle, avec un superbe carrousel* » reprend le Chef d'escadron GOURVES.

Bizarrement pour des spécialistes de la conduite en sécurité et du respect des règles, les acrobaties ont leur importance. Tant les gendarmes que les policiers ont au sein de leurs unités motocyclistes une unité de prestige qui participe à des spectacles d'acrobatie. Au sein de la police nationale, il existe une telle unité dans la compagnie républicaine de sécurité n°1, celle qui est notamment chargée d'assurer certaines escortes de prestige dans la capitale. L'acrobatie pour les motards est manifestement sous tendue par une double excellence technique et esthétique : les unités de prestige font de l'acrobatie pour montrer la qualité de leur savoir-faire mais aussi parce que dans ce prestige, il y a un réel souci d'image. Les motos brillent, les tenues sont impeccables, les motards ont la tête haute, le regard lointain et sont fiers d'appartenir au corps des motards.

La tenue, justement, mérite qu'on s'y arrête quelques instants. La dotation du motard comporte plusieurs tenues. La plus courante – celle que vous risquez de croiser si vous faites beaucoup d'autoroute et *a fortiori* si vous roulez trop vite – est composée d'une culotte de motard (pantalon fuseau bleu marine, avec un filet noir, doublé dans l'entre jambes), une chemise bleue ciel, une parka ajustée blanche et bleue (avec des bandes réfléchissantes), un casque avec radio intégrée (qui fait penser à celui de Robocop) et... des bottes de motards, noires et toujours bien brillantes. Dans le civil, les motards aussi portent souvent des bottes car une partie des commandes d'une moto sont au pied et il est commode de porter des bottes.

Mais les bottes de gendarmes vont sûrement au-delà d'un simple souci d'ergonomie. Sur le terrain, lorsqu'un groupe de gendarmes rejoint,

par exemple, le lieu d'un accident de la circulation à bord d'une fourgonnette, eh bien les motocyclistes gardent leurs bottes et se distinguent ainsi visuellement de leurs collègues. De la même manière, le Chef d'escadron GOURVES qui accueille ses visiteurs à l'entrée de son bureau... chausse ses bottes. On ignore cependant s'il rejoint son bureau à moto le matin. N'y aurait-il pas dans le port de ces bottes un signe manifeste d'appartenance à un groupe dont les liens internes sont forts et codifiés ; autrement dit la présomption que l'autorité et l'unité de ce service spécialisé de la gendarmerie nationale passent essentiellement par la dimension identitaire de son management ?

2. La tradition et les rites occupent une place centrale dans la formation dispensée

Les motards développent pendant leur passage au centre de formation mais aussi après leur affectation un fort sentiment d'appartenance. Nous avons fait l'hypothèse que la tradition et les rites qui occupent une place importante dans la formation reçue en constituaient un élément déterminant.

La formation des motards a des points communs avec celle dispensée dans quelques grandes écoles militaires ou d'ingénieurs. La sélection à l'entrée est sévère ; elle est aussi ritualisée. La réussite au « pré-stage » est une épreuve par laquelle tous doivent passer, un peu comme un concours. Cette sélection est la première référence forte et commune à tous les gendarmes motocyclistes. Le risque de ne pas réussir, l'existence d'épreuves éliminatoires, le fait d'être définitivement banni après deux échecs donnent un côté sentencieux à l'examen

d'entrée : comme tout rite initiatique, il comporte sa part de souffrance et de doute. Interrogé sur ce point, le directeur du centre confirme à cet égard que « *la difficulté crée le lien* ».

La sortie est de loin le moment le plus ritualisé de la formation à Fontainebleau. Comme évoqué plus haut, il s'agit tout d'abord d'une cérémonie de prestige et qui dit cérémonie, dit cérémonial et donc rituel. La représentation donnée par les meilleurs motards, en fin de formation, et les moniteurs du centre obéit à une succession de séquences parfaitement réglées avec quelques incontournables comme le « carrousel » (succession de plusieurs figures techniques avec des enchaînements rapides), inspiré de la tradition équestre ; elle fait elle-même partie de la tradition du centre. Conçue pour être une « *belle cérémonie* », elle constitue de fait un temps fort, un moment dont les motards se souviennent longtemps après leur passage au centre. Elle est aussi la démonstration des compétences acquises, une forme d'adoubement ou d'admission : l'apprenti est reconnu parmi les compagnons. Cette consécration se matérialise par la remise de l'écusson de motard (en rappel à la plaque qui se portait auparavant sur le baudrier de motard) et du diplôme de fin de stage.

Cependant, le passage au centre de formation de Fontainebleau – qui, comme toutes les unités militaires a son propre écusson – est bref si on le compare à la durée des principales formations en écoles militaires. Il est bref mais la vie collective y est intense. Le centre fonctionne comme une caserne, sous le régime de l'internat. Les gendarmes prennent tous leurs repas ensemble et vivent en groupe pratiquement 24 heures sur 24. Du reste le métier de motard s'exerce lui aussi en groupe ; un motard circule très rarement seul.

Les principales missions reposent sur la maîtrise de la moto (ce qui signifie être capable de réaliser les manœuvres les plus délicates, parfois à haute vitesse ou être, par exemple, capable d'ouvrir le feu tout en continuant à rouler) et sur une capacité de coordination (comme les escortes officielles par exemple, qui requièrent un positionnement pré-défini des uns par rapport aux autres et du groupe, dans son ensemble, par rapport au véhicule ou à la personnalité protégée).

Les gendarmes sont aussi des militaires. Ils sont gendarmes avant de devenir motards et ont donc subi pour ce faire une précédente sélection puis suivi une formation militaire initiale de 12 mois. Les valeurs collectives de fraternité, de solidarité, de respect de la hiérarchie leurs sont devenues quasi immanentes. Elles viennent se superposer au sentiment d'appartenance à un groupe constitué et déjà marqué culturellement (celui des motards). Ce socle culturel et ce système de valeurs auxquelles ils adhèrent font que les motards s'épanouissent dans le collectif : il n'est donc peut être pas excessif de qualifier de tribaux une partie des mécanismes qui régissent le corps des motards.

Il est vrai que les motards forment un collectif fort, peut être même une tribu, au sens sociologique et non pas trivial du terme. Claude RIVELINE (2001), professeur de gestion à l'École des Mines de Paris, a défini une grille de lecture dans laquelle le corps, vu par les autres, est soit un outil, soit une personne. Le corps, vu par moi, est soit un individu, soit le membre d'un collectif. Sur ces bases, il dit : *« lorsque l'individu est noyé dans un collectif, je dis que c'est l'esclavage. Quand un collectif considère et exalte chaque personne, je résume cela par un mot : la tribu »*.

Du reste, cette tribu a ses attributs. La tenue du motard, avec ses écussons, le différencie, comme nous l'avons vu plus haut, des autres gendarmes. Elle est portée avec fierté et constitue un signe de distinction. La tenue du motard est d'abord un uniforme ; tous les motards portent la même tenue, avec mention de leur grade (épaulettes) et affichage de leur unité d'appartenance (écusson sur l'épaule). Elle est donc signe d'appartenance à la fois à la gendarmerie nationale et au corps des motards. Mais elle est plus qu'un uniforme. En effet, elle les distingue des autres motards (notamment par les bottes et le casque) et a un rôle médiateur : la vue se fait à travers la visière du casque, l'ouïe est gérée par le système radio diffusé dans le casque, le toucher par le filtre des gants et des bottes.

Mais au-delà de l'habit, ce qui est le plus frappant quand on observe des motards en action ou lorsque ces derniers parlent de leur métier, c'est leur fierté d'appartenir à ce corps et à la gendarmerie nationale. Cette fierté se lit sur leur visage lorsqu'ils chevauchent leur monture et de manière encore plus flagrante à l'occasion de certains services comme les escortes officielles. Les motards peuvent être amenés dans ce type d'occasion à revêtir leur tenue de prestige (une vareuse noire, avec des boutons en métal argenté -- ou doré pour les militaires de l'escadron motocycliste de la Garde Républicaine -- et des cordons sur l'épaule) un peu comme un matador se draperait dans son habit de lumière. D'ailleurs pour un matador, l'habillement est un rite : il revêt l'habit de lumière ou « traje de luces » et se coiffe de la « montera » (sorte de petit chapeau noir) un peu comme les motards enfilent leur casque. Les points communs symboliques entre la tradition tauromachique (DIRIT, M., 1995) et l'exercice de la fonction de motard

sont nombreux car tous deux semblent réserver une certaine importance aux codes et aux rites.

3. Le management des motards repose sur un puissant marquage identitaire.

Poursuivant son analyse à propos de ces groupes forts et de leur manière commune d'agir et de penser (qu'il appelle « rites »), Claude RIVELINE (1993) part de l'assertion que les comportements efficaces sont des actes ritualisés ; il se pose ensuite la question de savoir pourquoi ces rites sont ainsi respectés. Il retient l'hypothèse d'Émile DURKHEIM qui postule, dans *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, qu'un rite nécessite une tribu pour l'observer et un mythe pour lui donner un sens. RIVELINE applique ensuite ce triptyque « rites – mythes – tribus » à plusieurs domaines de la vie sociale, en gardant en arrière plan les religions⁸¹, où les mythes dominent, et la famille, quintessence de tribu. Il évoque successivement l'armée, les sports, la musique, l'école, la politique et la vie des affaires.

Pour l'armée, par exemple, il dit « *l'armée, sur laquelle j'ironisais à tort avant d'être officier en temps de guerre, est une organisation où chacun doit pouvoir être remplacé sans délai. Les rapports entre les personnes sont donc strictement définis par le grade et la fonction, rendus visibles par l'uniforme et méticuleusement décrits par les règles. Voilà pour les rites et la tribu. Le mythe, surtout en temps de guerre, ne souffre guère d'ambiguïté* ».

⁸¹ Pour être plus précis, il faudrait distinguer les différentes religions. Par exemple, si pour la religion catholique, les mythes dominent effectivement, pour la religion juive ce sont plutôt les rites qui prennent le pas. Mais ces nuances ne retirent rien à la validité de la proposition et de la comparaison.

Partageant par leur formation et leur culture des pratiques communes, mis en tension par des valeurs partagées et une référence permanente à la Loi, si l'on applique au corps des motards les critères proposés par Claude RIVELINE, nous pourrions dire que les motards sont effectivement mus par des rites et un mythe. Comme par ailleurs ils forment un groupe dont les liens sont forts, autant parce qu'ils font un travail d'équipe que parce que leurs valeurs sont elles-mêmes collectives, on peut donc dire que le trait caractéristique de leur management est qu'il est fortement identitaire, voire tribal.

Avant Claude RIVELINE, Max WEBER avait déjà proposé une grille d'analyse des « relations communautaires et éthiques » dans *Économie et Société*. Approfondissant la distinction qu'il opère entre sociétés modernes et sociétés traditionnelles, il a entrepris une analyse des relations sociales en prenant le critère de rationalité (ou de non rationalité) pour les caractériser. Ce faisant, il distingue quatre types généraux d'orientation des comportements : la rationalité en finalité, la rationalité en valeur, la tradition et l'affectif. Pour WEBER, c'est bien la dimension relationnelle qui caractérise les faits sociaux, au-delà du comportement statique ou initial des participants.

À partir du type d'orientation, en fait du « *sens visé* », de l'activité, il distingue deux types idéaux de relations sociales : « la sociation » et « la communalisation ». La *sociation* se définit par le fait que la disposition de l'activité se fonde sur un compromis d'intérêts ou sur une coordination d'intérêts motivés (rationnellement). WEBER cite l'exemple des associations à base de conviction, motivée, de façon rationnelle, en valeur. À l'opposé de cette rationalité idéale, il définit la *communalisation*

qui est une relation sociale typiquement non rationnelle car fondée sur un sentiment subjectif (traditionnel ou affectif) d'appartenir à une même communauté ; il donne l'exemple du sentiment patriotique ou d'un groupe uni par la camaraderie.

Max WEBER précise que la plupart des relations sociales combinent des aspects communautaires et des aspects sociétaires. Cette grille éclaire tout particulièrement le cas des motards. D'abord leur comportement, leur mise en mouvement, puisent bien dans les quatre types généraux exposés plus haut. Ces gendarmes sont mus par une rationalité en finalité car leur action est sous-tendue par une recherche d'efficacité ; ils sont également animés par une rationalité en valeur, illustrée par le recours permanent aux règles de Droit et les valeurs républicaines dans lesquelles ils se reconnaissent. Les motards sont tout autant influencés par la tradition (dont nous avons vu la place notamment au stade de leur formation) que par l'affectif (le motard est lié à son groupe, dans un esprit de franche camaraderie et de solidarité de corps). Il n'est donc pas surprenant que leur formation et leur management recourent à la fois à la *sociation* et à la *communalisation*. L'étude de cas laisse penser que la *communalisation*, autrement caractérisée dans notre raisonnement par la prégnance de leur dimension identitaire, occupe une place prépondérante par rapport à la *sociation*.

Max WEBER donne d'ailleurs un éclairage complémentaire sur le mode d'installation ou d'institution d'une *communalisation*. En simplifiant, on retiendra que WEBER fait l'hypothèse de trois temps dans la *communalisation* : d'abord le fait (objectif) d'avoir quelque chose en commun (dans notre cas, le fait générateur d'être motards ou d'être

gendarmes, donc de porter le même uniforme), ensuite le sentiment (subjectif) de ce trait commun (faire partie d'une unité spécialisée et prestigieuse, très regardée) et enfin, la *communalisation* comme relation sociale objective fondée sur ce sentiment de communauté (ce que nous avons interprété comme un fort sentiment d'appartenance qui irrigue les pratiques managériales de ce corps).

Ce schéma ou scénario de développement d'une relation sociale dominée par la *communalisation* correspond assez bien aux caractéristiques de la formation délivrée à Fontainebleau et corrobore donc, d'une certaine manière, l'hypothèse formulée d'un management identitaire (ou tribal pour revenir à la sémantique de Claude RIVELINE), dont l'analyse et la genèse, sont au fond, semblables et recoupées par l'approche Wébérienne.

Une autre voie d'entrée pour tenter de décrypter ce modèle de management nous est offerte par Henri MINTZBERG (NIZET et PICHULT, 1995). En nous référant à la typologie des configurations organisationnelles qu'il propose et en analysant, dans le cas des unités motocyclistes de la gendarmerie, tour à tour les modes de coordination ou de division du travail, les buts (ou missions du système) et la distribution du pouvoir, nous pouvons remarquer que celles-ci constituent une configuration hybride. En matière division et de répartition du travail, la configuration théorique dont les motards sont le plus proches est la *configuration bureaucratique*, avec une forte division sur la dimension verticale (effet de la hiérarchie militaire) et une standardisation poussée des procédés (référence aux manuels et au code de procédure pénale). En matière de buts, l'organisation et le fonctionnement des unités motocyclistes font coexister des buts de mission (exemple : réussir un

service particulier comme une escorte à haut risque) et des buts de système (exemple : préserver la réputation du corps).

Parallèlement, les buts de mission ont une forte capacité à mobiliser les motards, ces derniers ayant à cœur de mettre en pratique leur savoir-faire distinctif. Ce constat place les unités motocyclistes à cheval entre les *configurations missionnaire et bureaucratique*. La localisation ou la distribution du pouvoir, pour terminer cette analyse, place à nouveau les motards entre deux configurations idéales : la *configuration bureaucratique* tout d'abord, car le modèle d'autorité au sein de cette corporation est essentiellement hiérarchique, rationnel et légaliste ; il puise également dans la *configuration missionnaire* car ce pouvoir est incarné par un chef d'unité, dans une logique d'unité constituée, mise en tension par la réalisation de missions spécifiques (exemple : un escadron de la Garde Républicaine) ou par un territoire de compétence.

Les motards fonctionnent donc selon une configuration organisationnelle particulière ; la gestion des ressources humaines chez les gendarmes motards échappe apparemment aux catégories classiques. Cela s'explique peut-être par la référence permanente, dans la formation et dans les pratiques professionnelles, à deux notions hautement symboliques : l'État et le Droit. Pour reprendre les vocables et la typologie de MINTZBERG, on notera que les *buts de mission* sont essentiellement sous-tendus par la défense des lois et que le *sommet stratégique du pouvoir* (la définition normative des rôles et prérogatives de la corporation) se situe au cœur de l'État.

La convocation de WEBER et de MINTZBERG nous a été précieuse pour décrire et interpréter l'organisation et le fonctionnement de ce groupe professionnel spécifique, tout en mettant en lumière les limites de typologies ou modèles avancés par ces deux auteurs lorsqu'ils sont appliqués, comme ici, à des corporations au management à forte composante identitaire. C'est cette dernière dimension que nous nous sommes attachés à approfondir.

4. Ce management identitaire semble notamment fondateur de leur autorité et de leur éthique.

C'est certainement ce qui fonde l'unité des motards. En effet, de manière réciproque, une sélection, une formation et des pratiques professionnelles ritualisées, mises en perspective par un « mythe », consolident le sentiment d'appartenance à une communauté professionnelle forte et donc à l'unité du groupe. Si elle ne la fonde complètement, cette mise en tension identitaire participe aussi à leur autorité : chacun d'entre nous connaît le savoir-faire, les pratiques et la mission d'application de la règle des motards. Ils appartiennent à une communauté professionnelle dans laquelle il n'est de toute façon pas permis de déroger aux rites : ces militaires sont tenus au respect d'une déontologie professionnelle et des règles hiérarchiques, ils doivent rejeter toute corruption et veiller à la stricte application du Droit.

Ce dernier point peut sembler galvaudé ou banal. Il l'est en France. Ce qui souligne au passage que ces rites fonctionnent mais cela ne va pas de soi dans de nombreux pays du monde où les hommes en

armes sont loin d'inspirer confiance et dans lesquels il est plus approprié de parler de milice que de police ou de gendarmerie.

On notera cependant que ce socle éthique est peut-être aussi la principale fragilité du modèle. En effet, en dépit des modes de recrutement, de formation et de management utilisés pour cette corporation, les motards restent exposés à tous les travers humains. Le respect des règles du corps et l'adhésion aux valeurs n'ont rien d'immuable ou qui aille de soi. C'est sûrement ce qui explique la présence forte et systématique, tant au sein de la gendarmerie que de la police, de corps d'inspection et de mécanismes de contrôle interne : ce sont autant de « cordes de rappel » destinées à préserver le corps. Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, ils se conforment au code de procédure pénale et à l'ensemble des textes de loi auxquels leur référence est permanente.

Par ailleurs, cette communauté professionnelle sélectionne, comme nous l'avons vu, rigoureusement ceux qui en sont membres et sanctionne sévèrement les conduites déviantes (police et gendarmerie disposent d'instances et des mécanismes de sanctions disciplinaires sophistiqués et parfaitement connus de tous en interne). La conjugaison de ces mécanismes de rétorsion fait que les motards inspirent confiance. Hormis la crainte de la sanction à laquelle le contrevenant sait qu'il s'expose, c'est parce qu'on ne saurait douter (de bonne foi) de cette rigueur qu'on leur reconnaît une autorité. Cette gestion communautaire est en effet rigoureuse sinon rigoriste. Elle sanctionne les comportements qui ne seraient pas conformes à la déontologie de l'Arme.

Il reste que ces dispositifs ne sauraient définitivement éliminer les conduites déviantes. La direction de la gendarmerie nationale statue régulièrement sur des fautes ou des cas de corruption. Faute d'une analyse plus approfondie de leur volume et des suites réservées (ce n'est pas l'objet de l'étude de cas dont nous rendons compte ici), nous nous limiterons à remarquer que, au moins dans le cas de la France, ces procédures n'entament point la réputation de l'ensemble du corps, ni sa crédibilité.

Contrairement à la police nationale, la gendarmerie n'a pas à proprement parler de « code de déontologie » rassemblant les règles auxquelles elle doit se conformer. La gendarmerie nationale s'appuie plutôt sur plusieurs textes qui codifient les devoirs et obligations des gendarmes. Le site Internet du ministère de la Défense, à la rubrique « Déontologie » précise en outre que *« tous ces textes ne regroupent pas forcément l'ensemble des "valeurs gendarmiques". Certaines d'entre elles ne nécessitent pas le besoin d'être intégrées dans un code quelconque : elles sont ancrées dans les esprits de tous les gendarmes, comme des traditions dont on ne sait plus comment elles sont apparues »*.

Ce recours fréquent à la tradition est, du reste, significatif d'une organisation tribale, une tribu se définissant notamment par son socle culturel, sa tradition ou sa communauté d'histoire. D'ailleurs chaque unité de gendarmerie dispose de son « mémorial ». Ce mémorial est une compilation des documents de types législatif et réglementaire qui concernent l'accomplissement du service et qui constituent les points de référence technique et juridique de l'activité quotidienne. Cette « bible » existe depuis 1791. C'est à dessein que ce « mémorial » est ici comparé

à une « bible » car, comme le précise le ministère sur son site à la rubrique « Mémorial », *« chaque difficulté, chaque interrogation professionnelle ou personnelle trouve une réponse dans le mémorial »*.

5. Le management des motards ménage quelques « cordes de rappel »

On pourrait se demander comment, de manière symétrique, cette institution qui assied la confiance qu'elle inspire sur une tradition de rigueur et qui dispose dans ces textes d'un système très complet de sanctions des fautes commises, valorise, au contraire, les comportements vertueux. La rémunération au mérite, parfois évoquée comme un mécanisme à promouvoir, n'existe pas au sein de la gendarmerie. Ce pourrait être une autre fragilité du modèle si l'on se réfère aux principes du management par les valeurs décrits par Jean-François CLAUDE⁸², consultant en ressources humaines ; ce dernier souligne en effet l'importance dans ce type de management de ce qu'il appelle « *les moments de célébration* », dans lesquels il inclut les gratifications et les cérémonies au cours desquelles, dans certaines entreprises, des prix (bonifications financières) sont remis aux meilleurs employés.

Ce mécanisme de reconnaissance (il ne conteste cependant pas qu'elle puisse être symbolique mais il fait explicitement référence à une reconnaissance financière) lui semble fondamental pour assurer la pérennité du modèle. L'absence de rémunération au mérite pourrait donc

⁸² Jean-François CLAUDE, « *Le management par les valeurs – L'appartenance à l'entreprise a-t-elle encore un sens ?* », Éditions Liaisons sociales, 2003

amoindrir la résistance au temps du modèle managérial appliqué aux motards. Cependant une erreur professionnelle qui, par exemple, porterait atteinte à un dispositif de maintien de l'ordre peut sérieusement nuire à la carrière d'un motard.

En prenant appui sur l'exemple des mineurs, évoqué plus haut, et sur celui des motards, nous avons commencé à esquisser les principaux déterminants d'un modèle managérial spécifique qui est celui de la force publique. En toute rigueur, il eût fallu préalablement discuter la qualité de modèle ou, au minimum, s'entendre sur cette acception. En réalité, le management de la force publique ne se présente pas comme un modèle, au sens épistémologique ; d'une part, il est assez peu théorisé et, d'autre part, il ne se vit pas comme un modèle dans le sens où il n'y a, ni de la part des acteurs, ni de la part des observateurs, de volonté explicite de le conceptualiser et de l'étendre.

Ceci étant posé, nous avons néanmoins choisi d'adopter la terminologie de modèle pour deux raisons. D'abord, l'objet principal de nos travaux étant de déterminer et de décrire les ressorts spécifiques du management de la force publique, il ne nous semble pas inapproprié de considérer que nous dessinons ainsi les contours d'un véritable modèle. Ensuite, et nous y revenons plus loin dans ce mémoire, nous avons assez vite acquis la conviction qu'il y avait dans cette somme de déterminants et de pratiques nombre d'éléments partageables et vertueusement applicables à d'autres secteurs du management public voire de la sphère privée, ce qui tend à consolider le caractère modélisant de notre approche.

Pour revenir à l'exemple des motards, si rétribution des comportements vertueux il y a, elle est plutôt d'ordre symbolique. Au sein des unités motocyclistes, il semblerait que celle-ci soit principalement de deux ordres : la réputation et les médailles. Ces militaires à l'allure impeccable sont très sensibles à la droiture et à l'image de droiture qui est la leur au sein de leur propre groupe et aux yeux des usagers. Les enseignements délivrés au centre de formation avec une attention toute particulière portée aux rapports avec les usagers le confirment : l'échange avec le contrevenant doit être ferme mais intelligible, l'interpellation doit allier autorité et pédagogie. Ce rapport aux autres et en particulier à ses collègues, joue un rôle particulier pour les gendarmes. Rejoignant les travaux du philosophe David HUME (1739), réputation et confiance sont partiellement consubstantielles car *« en disant je promets, non seulement j'invite autrui à me faire confiance, mais je l'invite aussi à ruiner ma réputation si je manque à ce que j'ai promis »*.

Comme tous les militaires et autres corps en uniforme, les gendarmes accordent par ailleurs une certaine importance aux distinctions honorifiques. Tous arborent fièrement leurs médailles à la boutonnière. Volontiers qualifiée de désuète, cette tradition séculière de remise des distinctions honorifiques est clairement une récompense symbolique de leur appartenance à un corps en uniforme, au service de la Nation et dont ils respectent les codes. Ce type de cérémonial, qui s'exprime d'ailleurs en de multiples occasions dans la vie d'un gendarme, reprend nombre des principes évoqués par Émile DURKHEIM dans le développement qu'il réserve aux « cultes positifs ». Il souligne notamment que ce rituel crée une forme de dépendance vis à

vis du groupe (le gendarme est observé et sanctionné par ses semblables et ses supérieurs) et repose sur une « *foi commune* ».

Dans notre exemple, cette « *foi commune* » est surtout signifiée par les valeurs et le sens du service. Notre analyse diffère toutefois de celle du DURKHEIM par deux aspects : il décrit des pratiques rituelles périodiques, caractérisées essentiellement par leur efficacité ; en substance, quelques moments rituels, très chargés symboliquement, viennent rythmer la vie du groupe et sont suffisamment marquants pour entretenir un mythe partagé, une sorte de cohésion tribale. Tout laisse penser que l'expression rituelle au sein du groupe que nous étudions ici, celui des motards de la gendarmerie, est plus diffuse ; elle repose autant sur quelques épisodes rituels aigus (la cérémonie de sortie du centre, une remise de distinction, les honneurs rendus à la Sainte-Geneviève, patronne des gendarmes, etc.) que par une coloration plus anodine mais permanente de la pratique professionnelle de ces militaires. Cette communauté a bien, comme nous l'avons vu, ses signes et ses insignes. Cet agencement rituel participe non seulement à la formation des motards mais constitue un socle inaltérable de leur pratique professionnelle.

6. Le cas des motards suggère donc l'existence d'un modèle spécifique et original de gestion des ressources humaines.

En cela, les motards s'inscrivent au moins partiellement dans le *modèle valoriel* de gestion de ressources humaines proposé par PICHAULT et NIZET (2000). En première approche, il y a bien dans le management des motards, comme indiqué plus haut, une culture

commune articulée autour d'une mission (qui pourrait s'exprimer par « servir l'État » ou « faire respecter la Loi »), considérée comme facteur d'identification. C'est en cela que l'organisation de ces unités motocyclistes puise dans la *configuration théorique missionnaire* de MINTZBERG à laquelle PICHAULT et NIZET associent le *modèle valoriel*. Nous avons nous-mêmes souligné dans notre première partie la place des valeurs dans la formation et le management des motards. Ces pratiques rejoignent d'autres critères clé du *modèle valoriel* stipulés par les auteurs ; en voici les exemples les plus significatifs :

- la formation occupe une place cruciale et porte autant sur le savoir-être (le respect de l'uniforme, le rapport aux contrevenants et à l'institution) que sur les savoir-faire utiles à la mission (cf. le cursus au centre de Fontainebleau) ;
- l'évaluation est peu formalisée (« tacite » pour reprendre l'expression de PICHAULT et NIZET), et fondée en grande partie sur le dévouement à l'égard de la mission ;
- il y a indifférenciation entre le temps de travail et le temps libre (la plupart des gendarmes habitent dans des casernes ou des logements fournis par l'Administration et sont ainsi mobilisables à tout moment) ;
- le salaire n'est pas considéré comme une question légitime au regard de la poursuite de la mission (il n'y a pas de discussion salariale même à l'occasion d'une mission particulièrement prenante ou délicate) ;
- les relations professionnelles sont faiblement structurées ou absentes (les motards, les gendarmes en général, n'ont pas de droit syndical. Il existe des organes internes de consultation mais qui ne fonctionnent pas et ne jouent pas le rôle d'une organisation professionnelle).

À l'image de l'un des exemples d'organisation étudiés par PICHAULT et NIZET, le *modèle valoriel* est présent dans le cas des motards sans être exclusif. La notion de service de l'État et la pression informelle du collectif poussant au dévouement en matière de temps de travail et parfois de prise de risque, marquent l'allégeance à l'égard de l'institution. L'originalité du cas des motards de la gendarmerie réside peut-être dans le fait qu'il recourt à un second modèle de gestion des ressources humaines, au moins dans les mêmes proportions que le premier : le *modèle objectivant* (associé par les auteurs à la *configuration organisationnelle bureaucratique*) y est également très prégnant. En nous référant à nouveau aux critères clé des deux auteurs, nous en identifions quatre qui font sens pour le cas étudié :

- les effectifs font l'objet d'une planification quantitative (le recrutement, notamment, est prévu dans les lois de programmation militaire) ;
- les licenciements sont rares et sont strictement encadrés par des dispositions réglementaires (dans les faits, ils ne concernent que les fautes lourdes, après passage devant un conseil de discipline) ;
- la culture d'entreprise (compris ici comme la culture de service ou de l'arme) est fondée sur le légalisme (la référence à la loi est permanente) ;
- l'évaluation, les promotions et les relations sociales sont uniformisées (suivant les règles de gestion militaires ou celles du code de la fonction publique).

Le cas des motards de la gendarmerie constitue donc une hybridation de deux modèles théoriques (le *modèle valoriel* et le *modèle objectivant*). Il prend en partie le contre-pied de la typologie établie par PICHAULT et NIZET dans la mesure où aucun de ces deux modèles ne constitue un modèle dominant pour ce cas et dans la mesure,

également, où la somme de ces deux modèles ne suffit pas non plus à décrire entièrement les traits saillants de notre cas.

Ce constat d'incomplétude est une confirmation que les motards font l'objet par leur formation, l'organisation de leur travail et leur management d'un traitement spécifique fondé sur une codification forte et la prédominance de valeurs partagées, vecteur d'identification et de mise en mouvement collective et individuelle. Peut-être est-ce, pour finir, l'illustration d'un modèle de gestion des ressources humaines original que nous pourrions qualifier de modèle culturel ou identitaire.

II - L'importance des valeurs et des pratiques rituelles

Au-delà de leur qualité d'agents de la force publique, l'exemple des motards met en lumière les ressorts d'une forme originale de formation et de management, qui ne s'inscrit pas directement dans les modèles classiques de gestion des ressources humaines. Leur formation transmet, comme nous l'avons vu, des valeurs et des rites. Ainsi formés, les motards sont ensuite managés suivant des pratiques au marquage identitaire fort et aux composantes rituelles. Mais il ne faut pas se méprendre, ce management n'est pas si simple. Il ne suffit pas qu'un groupe professionnel soit une communauté forte (soit géré comme une tribu ou le devienne, par une quelconque manipulation) pour être vertueux ; les mafias, les milices sans scrupule qui, en dépit de leur uniforme, rançonnent, abusent ou se laissent corrompre dans les pays pauvres ou politiquement instables nous le rappellent.

Le cas des motards incite plutôt à faire l'hypothèse que cette forme spécifique de formation et de management identitaires est, à n'en point douter, la clé indissociable de leur unité et de leur autorité. Cela dit, le cas étudié ne permet pas de dire si ce marquage est une caractéristique parmi d'autres de ce management ou s'il s'agit d'un facteur dominant, de la clé de voûte finalement, de la gestion de ce corps. L'intérêt principal du modèle identitaire ébauché ici est d'offrir une grille d'analyse et de compréhension des pratiques de gestion des ressources humaines d'un corps qui a fait l'objet, jusqu'à présent, d'un nombre limité de travaux.

Ce modèle culturel, fruit d'une analyse inductive, peut permettre un meilleur décryptage des relations sociales au sein du corps. Il s'agit au demeurant d'une forme spécifique de management public, appliquée à des agents chargés d'incarner la force publique et investis à ce titre de prérogatives hors normes qui confinent au sacré. C'est peut être précisément parce que la force publique, instituée solennellement par l'État qui lui donne sa légitimité, touche au sacré, que sa gestion et sa mise en mouvement recourent inévitablement à un édifice symbolique et rituel au rôle central.

Ce lien substantiel entre l'État et la force publique dont nous pressentons le caractère déterminant invite à réfléchir, en contrepoint, aux missions qui, en dehors de l'exercice de la force publique, sont aussi portées par l'État. Ce périmètre dit « régalien » de missions est variable dans le contenu et le temps, et mérite que nous nous y arrêtions un moment.

Il nous a en effet semblé utile, à ce stade de notre réflexion, d'en faire une analyse synthétique notamment pour examiner dans quelle mesure la qualification d'une mission, son appartenance ou pas au champ régalien, sa prise en charge ou sa supervision par l'État, peut avoir un effet sur l'efficacité et les caractéristiques du modèle managérial mis en application.

C. La force publique ne peut être encadrée par les principes classiques de gestion

L'analyse du discours politique sur la sécurité et sur le rôle de l'État dans cette mission montre l'usage récurrent du « régalien » pour qualifier ce qui doit être pris en charge, de façon indiscutée, par les services de l'État et ce qui ne le devrait pas. Nous proposons de nous y arrêter pour souligner deux dimensions que peut masquer ce prisme : la force publique est d'une part caractérisée par la place du sacré et la mise en mouvement des services publics chargés de la sécurité s'inscrit, d'autre part, dans un rapport non marchand de l'homme à la société.

Nous avons souhaité dans ce chapitre où nous dessinons progressivement les contours d'un édifice managérial dont l'un des ciments est une référence forte à l'État, pris comme valeur symbolique, réserver ce développement spécifique à la notion de « mission régaliennne ». Il y a en effet de fortes chances pour que la proposition que nous avançons pour la police de souveraineté puisse trouver une égale validité pour d'autres missions aussi puissamment ancrées dans le champ d'intervention de la puissance publique.

Il pourrait réciproquement nous être opposé que la limite de validité de notre hypothèse est atteinte lorsque cette « mystique de l'État » est absente ou impossible, hors du « champ régalien », par exemple. L'étendue de ce dernier champ mérite par conséquent une attention particulière d'autant plus que cette délimitation par la qualification de « régalien » pourrait bien apparaître comme une dangereuse réduction de la complexité des missions, des contextes historiques et des horizons politiques auxquels s'applique couramment, voire abusivement, l'adjectif.

I - Les abus du qualificatif « régalien »

Élus ou fonctionnaires emploient souvent cet adjectif qui fait un peu partie de leur jargon : « régalien », le mot est utilisé dès que la place de l'État, celle qu'il a, a eue, pourrait ou devrait avoir, est abordée. Le débat, au début de 2003, sur la décentralisation a été une occasion majeure de s'interroger sur le rôle dit « régalien » de l'État. Les assises régionales des libertés locales organisées à la fin de l'année 2002 et auxquelles nous avons pris part dans le cadre de nos fonctions au sein de la préfecture de la région Basse-Normandie, ont vu affirmer, sous des formes et à des degrés divers, «le besoin de recentrer l'État sur ses missions régaliennes ». Cette orientation, souvent présentée comme une évidence, repose sur le postulat d'une définition univoque et définitive du champ d'intervention légitime de l'État. L'adjectif « régalien » mérite donc que l'on s'y attarde ; n'y aurait-il pas derrière ce dernier plus un raccourci intellectuel qu'une absolue vérité sur le juste périmètre d'intervention de l'État ?

1. *Toute l'action publique n'est pas considérée comme « régalienne »*

Nous limitons notre analyse au cas français. L'une des premières définitions de l'adjectif « régalien » se trouve dans le dictionnaire de l'Académie française, première édition, datée de 1694 : du latin *regalis* (royal), se rapporte essentiellement aux droits régaliens, qui signifie, « *les droits attachés à la souveraineté* ».

A l'appui, le dictionnaire donne l'exemple suivant : « *le droit de battre monnaie est un droit régalien* ». Pris dans cette première acception, « régalien » s'entend autant d'une prérogative que d'une compétence.

On relèvera également, à ce stade de l'analyse, que cette définition, en apparence intemporelle, ne l'est en réalité pas du tout. Pour reprendre l'exemple de la monnaie, l'introduction de l'Euro le 1^{er} janvier 2001 a vu simultanément la responsabilité de l'émission de la monnaie transformée en compétence transnationale. Une compétence régaliennne au 17^{ème} siècle peut donc ne plus l'être au 21^{ème}. Une deuxième définition de l'adjectif « régalien » se concentre plutôt sur le rôle régulateur et normatif de l'État. Dans cette acception également, le concept de « missions régaliennes » de l'État varie avec les époques.

La mondialisation des échanges et le mouvement de libéralisation de certains marchés (télécommunications, énergie, transport ferroviaire, etc.) dans les années 90 ont sensiblement bousculé le rôle de l'État organe régulateur ou son pouvoir normatif. L'État s'est retiré de certains secteurs de l'activité économique et ne prétend plus y jouer directement un rôle de régulation, ni *a fortiori*, celui d'opérateur.

Des autorités administratives indépendantes ont d'ailleurs été créées à cet effet, afin de signifier une prise de recul de l'État et ainsi manifester, d'une certaine façon, le caractère non régalien des missions concernées.

On observera cependant que les membres de ces autorités indépendantes sont souvent nommés par le gouvernement et issus des grands corps de l'État. Ainsi, par exemple, les ingénieurs du corps des télécommunications sont très présents au sein de l'autorité de régulation des télécommunications (ART) et nombre d'entre eux servaient auparavant soit auprès de l'opérateur historique, France Télécom, soit au sein du ministère de l'Industrie, autorité de tutelle.

Du reste, en matière de normes, la mondialisation des échanges commerciaux fait que la plus grande partie des normes ne sont plus définies au niveau d'une seule nation (cas des normes « NF » peu à peu recouvertes par des normes européennes) et qu'elles échappent de plus en plus à la sphère publique pour devenir plutôt des standards industriels. Cette seconde définition de l'adjectif « régalien » est par conséquent devenue en grande partie caduque.

De son côté, la littérature, tant en science politique qu'en gestion, en droit administratif ou en management public ne donne pas non plus de définition univoque et intemporelle du vocable « régalien ». Tout au plus se dégage-t-il une sorte de consensus autour d'un double tandem de compétences présentées de manière constante comme « régaliennes » : police / justice pour les affaires intérieures et armée / diplomatie pour les affaires étrangères. Et pourtant, même pour ces missions, fréquemment présentées comme au cœur des missions régaliennes de l'État, il ne s'agit peut être pas d'une appréciation définitive. En voici deux contre exemples.

En matière de diplomatie, pour commencer, l'idée d'une représentation commune de l'Europe au sein des instances internationales et celle de nommer un ministre européen des affaires étrangères se font jour. Sans contester la part nécessairement prise par l'État-nation, ces deux évolutions conjuguées montrent que la diplomatie devient aussi une compétence supranationale et ne pourra donc plus être appréhendée par une définition strictement régaliennne.

Pour ce qui est de la police, le modèle régalien suggère implicitement que la force publique, instituée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dans son article 12, est exercée par un ou plusieurs organes nationaux, dirigés par l'État. C'est en grande partie le cas aujourd'hui avec la police et la gendarmerie nationales mais la police n'est devenue nationale, comme nous l'avons souligné plus haut, qu'en 1941. Jusqu'alors les polices étaient municipales et on ne pouvait donc qualifier, au sens strict, la mission de police de mission régaliennne. Ces exemples montrent que le qualificatif de « régalien » varie avec le temps, les contextes et l'organisation

pratique de l'Administration. Un autre axe de variation de cette notion se trouve tout simplement dans la perception du juste rôle de l'État. C'est à dessein que nous évoquons ici une perception, c'est-à-dire une appréciation à la fois datée et subjective.

L'action publique foisonne d'exemples de missions qualifiées par les uns comme appartenant au champ régalien et par d'autres comme étrangères, par nature ou dans les faits, à ce champ. De telles divergences sont par exemple apparues au moment des travaux parlementaires, début 2003, sur la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI). Dans la situation antérieure, l'État était responsable en matière d'allocation du RMI, tandis que le volet « insertion » du RMI était co-piloté par l'État et les départements. Un projet de loi portant décentralisation du RMI a été déposé par le Gouvernement en mai 2003. Résumant l'exposé des motifs de ce projet, le site Internet du Sénat indique : *« l'État assurera également l'évaluation d'ensemble du dispositif, en centralisant les informations fournies par les différentes parties prenantes [...]. Il se concentrera ainsi sur son rôle régalien et ses missions normatives de suivi et d'évaluation »*.

Cette approche est emblématique du questionnement récurrent sur la place de l'action sociale parmi les missions de l'État. En effet, s'il est considéré aujourd'hui que le rôle de l'État n'est plus la gestion directe des allocations mais d'exercer un pouvoir normatif et un contrôle de légalité sur le dispositif du RMI, il faut se souvenir que l'action sociale était pourtant intégralement une compétence d'État jusqu'en 1982. Une autre approche est développée aujourd'hui, sous l'impulsion d'une volonté politique d'étendre les compétences décentralisées.

Dans un domaine voisin, celui de la santé, un autre exemple d'approche ambivalente du rôle de l'État nous est donné avec le traitement des conséquences de la canicule de l'été 2003. Dans l'éditorial de rentrée de la revue professionnelle « Urgence pratique », le Docteur Jean-Claude DESLANDES, rédacteur en chef, revient sur cet épisode dramatique en écrivant : « *le gouvernement est, par son rôle régalien, responsable de la sécurité des citoyens, au sens le plus large intégrant la sécurité civile et sanitaire* ». Cette affirmation mérite quelques commentaires. Le rôle joué par l'État en matière de sécurité civile et sanitaire n'est nullement contestable. Il s'agit cependant de compétences largement partagées, soit par le cadre juridique de leur exercice, soit par la nature même des acteurs qui en sont chargés.

En effet, depuis la départementalisation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), ce sont les conseils généraux qui exercent l'essentiel des responsabilités dans l'allocation des moyens dévolus aux sapeurs-pompiers. Le président du conseil général ou l'un de ses vice-présidents, préside le conseil d'administration du SDIS qui vote son budget et prend l'essentiel des décisions administratives et financières le concernant. Si le préfet conserve la direction opérationnelle de ce service, l'efficacité de son action est donc conditionnée par les décisions budgétaires des collectivités locales ; l'efficience de ce dispositif nécessiterait de plus longs développements, on peut toutefois en déduire que la sécurité civile n'est plus tout à fait une mission régaliennne dès lors que son pilotage est partagé.

En matière de sécurité sanitaire, l'ambiguïté est encore plus marquée. Sur le terrain, l'action sanitaire est conduite par un tissu hybride d'acteurs publics et privés. Les urgences médicales, par exemple, même si elles sont encadrées par des schémas régionaux édictés par l'Administration⁸³, sont prises en charge aussi bien par les cliniques privées que par les hôpitaux publics. Si le préfet préside le comité départemental de l'aide médicale urgente, c'est le maire qui préside le conseil d'administration de l'hôpital et des ambulanciers privés qui assurent souvent les transports sanitaires.

La sécurité sanitaire est donc portée par une chaîne composite d'acteurs, parmi lesquels l'État joue un rôle important ; il est cependant contestable de la définir comme une mission régaliennne, à raison même de ce partage des rôles et des responsabilités. Ces exemples montrent que loin d'être une réalité univoque, le champ régalien de l'État est assez souvent affaire de choix politiques et de point de vue. Il y a peut être donc dans la conception philosophique de l'État d'autres éclairages disponibles de la notion de régalien.

2. La qualification de régalien est le fruit d'une perspective historique et d'un dessein politique

Pour poursuivre cette qualification des missions et de l'utilité de l'intervention de l'État, il nous faudrait à présent convoquer HOBBS et son œuvre intitulée « Léviathan » en 1651. Selon la conception Hobbienne, l'État se serait bâti sur l'expression d'un réel besoin de

⁸³ Cette mission est confiée, depuis leur création, aux agences régionales d'hospitalisation (ARH).

sécurisation et d'organisation commune des hommes entre eux afin de rationaliser leurs activités. La définition de l'État en France a varié selon les hommes et les tendances politiques des différents acteurs qui en donnèrent la signification. Toutefois, que ce soit dans une optique libérale ou socialiste, l'État reste central dans la réflexion politique et son rôle effectif reste un sujet phare du débat public. La définition du champ régalien de l'État est donc apparemment consubstantielle de la définition même de l'État.

En première approche, l'État ne se confond ni avec la nation, ni avec le pouvoir mais naît de l'organisation rationnelle d'un pouvoir qui est détenu par plusieurs agents (au sens économique) ou administrations. On trouve dans la littérature du 16^{ème} siècle, en Europe, notamment en France, les premiers contours du concept d'État. Le souverain se dota alors d'institutions stables avec lesquelles il allait composer pour exercer son autorité. Cette concentration des pouvoirs dans les institutions qu'il orientait permettait au souverain l'usage légitimé de la force, dans l'espace et le temps.

Cette genèse éclaire une première dimension régaliennne de l'État qui est, de manière récurrente, l'institution d'une force publique. Déjà, dans « Le Prince », MACHIAVEL donnait une sorte de mode d'emploi pour la direction d'un État dont il justifiait essentiellement la création par le besoin de sécurité. Ce besoin de sécurité et ce recours à une force légitimée pour maintenir l'intégrité de l'État expliquent sûrement la place concédée par de nombreux auteurs, indépendamment des époques, à la police et à l'armée parmi les missions dites « régaliennes ». Développant un peu plus tard une théorie rationnelle de l'État, deux autres auteurs ont apporté une contribution clé : John LOCKE et Jean-Jacques ROUSSEAU.

En 1690, dans « Deuxième traité du gouvernement civil », LOCKE considère en substance que l'État a deux buts : la liberté et la sécurité. On retrouve une filiation contemporaine à cette analyse dans les missions exercées par le « régalien » ministère de l'Intérieur au premier rang desquelles, comme deux constantes, celle de garantir les libertés publiques et d'assurer la sécurité intérieure.

Jean-Jacques ROUSSEAU s'interrogera quant à lui dans « Du contrat social » en 1762 sur la rationalité de l'État mais en recherchant surtout les fondements de sa légitimité. Pour lui, la loi et la liberté sont indissociables et l'État doit donc être légitimé par des lois décidées par le peuple afin de devenir une autorité légitime et respectée. La persistance de cette analyse explique probablement la prégnance du Droit et la place de la Justice parmi les missions réputées régaliennes de l'État. Du reste, dans notre pays, l'État peut démocratiquement être contesté (manifester sur la voie publique est bien un droit constitutionnel auquel les organisations syndicales, en particulier, rappellent régulièrement leur

attachement) et l'une de ses missions (régaliennes donc) est précisément le maintien de l'ordre public, mécanisme à la fois de garantie des libertés publiques, de régulation de l'État et de préservation de son autorité.

Aujourd'hui encore, des différences de perception du rôle souhaitable de l'État colorent les orientations des partis politiques. Puisque la conception de l'État est essentiellement le produit d'un dessein politique, son champ régalien y est directement relié. Plutôt qu'un dogme, le vocable « régalien » est donc essentiellement affaire de point de vue qui touche au sujet quasi théologique de l'État comme mythe. Et ce qui apparaît comme le plus stable et le moins mis en doute, c'est bien le caractère régalien du maniement de la force publique. La police de souveraineté, en ce qu'elle préserve l'État et tient de ce dernier le monopole de la violence légitime, serait donc le coeur régalien des missions de l'État et c'est à peu près la seule certitude qu'une analyse critique de la notion de « régalien » permet de tirer.

II - L'exercice de la police s'accommode difficilement de la gestion par objectifs

Qu'elles soient situées au coeur des missions de l'État ou en périphérie, les idéologies managériales dominantes actuelles tendent à considérer que toutes peuvent et doivent désormais être encadrées par des objectifs quantifiés puis suivies par des indicateurs chiffrés. Dans nos fonctions en préfecture puis à l'inspection des Finances, nous avons ainsi assisté à la promulgation et au début de la mise en oeuvre de la

LOLF, au terme d'une promotion forcenée des concepts et attendus de cette loi organique. Une promotion très soutenue au risque de ne pas voir que cette gestion par objectifs n'est peut-être pas entièrement et pas toujours adapté au management de la force publique.

Nous présentons ici nos réflexions sur la mise en place de la LOLF. La première partie de ce paragraphe reprend en grande partie le contenu d'un article publié dans la revue *Gérer et comprendre*⁸⁴.

1. La difficulté de fixer des objectifs quantitatifs

Au moment où la presse relate la décision du gouvernement de ramener sa participation dans le capital de France Telecom en-deçà de 50%, une autre information interne à l'entreprise publique est aussi dévoilée⁸⁵ : selon un sondage interne réalisé dans le cadre des comités d'hygiène et de sécurité, 54% des agents de l'ancienne « administration des Télécoms » n'auraient pas le moral.

⁸⁴ Cf. liste des articles publiés en annexe.

⁸⁵ Journal télévisé de France 2, 31 août 2004 à 20h ; les parties de texte entre guillemets sont des citations, de même que dans la suite du document.

Pire, le « poids des objectifs » et le « harcèlement de la hiérarchie » dégraderaient depuis quelques années le climat social. Le journaliste de France 2 indique de surcroît que de nombreux agents quittent l'entreprise en retraite anticipée⁸⁶ ou se réfugient dans des congés de longue maladie de plus en plus nombreux. Curieux contraste que nous signale ce « fait divers » à un moment où le management par objectifs est autant en vogue, et même en passe de devenir, sans le dire, un nouveau dogme gestionnaire. D'ailleurs, même l'État s'y est mis.

En effet, bien que relativement peu commentée par la presse généraliste ou dans les milieux académiques, la « LOLF »⁸⁷ votée par le Parlement en 2001 sonne comme une petite révolution dans le paysage de la gestion publique. Le management par objectifs appliqué aux dépenses de l'État et à la gestion de ces services, voilà résumés à grands traits les enjeux de ce texte adopté dans un large consensus par la représentation nationale. Au-delà de ce consensus, on pourrait légitimement se demander si l'ensemble des missions de l'État va ainsi pouvoir être géré suivant les critères de performance habituellement appliqués, dit-on du moins, au monde de l'entreprise. En particulier, comment les missions régaliennes de l'État parmi lesquelles l'exercice de la force publique, pourront-elles se plier au cadre nouveau du management par objectifs ?

Nous nous proposons tout d'abord de rappeler les nouveaux principes de gestion posés par la LOLF, en soulignant ses enjeux, ses présupposés et ses zones de risques. Dans une analyse essentiellement

⁸⁶ L'entreprise publique dispose en effet depuis plusieurs années d'un dispositif incitatif appelé « congé de fin de carrière ».

⁸⁷ Loi Organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux Lois de Finances.

prospective⁸⁸, nous examinons ensuite l'application de ce modèle de gestion à la force publique, en éclairant quelques unes de ses limites et effets pervers potentiels. Nous avançons, pour finir, une grille d'analyse alternative pour analyser la gestion de la force publique et mieux appréhender les ressorts spécifique de son management.

2. La LOLF : points de repères et présupposés

La LOLF est d'abord un texte technique qui réorganise les lois de finances, c'est-à-dire qu'il définit le cadre général dans lequel sont préparés, adoptés et exécutés les budgets des différents ministères. Elle est aussi – et c'est sur cette dimension que nous concentrerons notre analyse – une réforme centrée sur une plus forte responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance. Dans son principe général, la LOLF correspond à la fois à une nouvelle architecture du budget de l'État et à une évolution du suivi de la dépense publique. À partir d'octobre 2005 (au moment où est voté le projet de loi de finances 2006), au lieu de regrouper les crédits budgétaires par nature de dépense, la nouvelle présentation du budget expose, pour la première fois, les moyens annuels de l'État par finalités opérationnelles.

Concrètement, cette nouvelle présentation budgétaire se compose de trois niveaux : les missions, les programmes et les actions.

⁸⁸ La mise en œuvre complète de la LOLF par tous les ministères était prévue à partir du 1^{er} janvier 2006. L'essentiel de nos investigations dans ce domaine a eu lieu pendant l'année 2005.

Les grandes politiques publiques financées par l'État doivent être identifiées par des « missions ». Les missions peuvent relever d'un ou plusieurs ministères. Elles constituent des unités de vote au moment de l'approbation du budget par le Parlement. Une mission (exemple : « solidarité et intégration ») comporte plusieurs programmes (exemple : « accueil des étrangers et intégration » ou « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ») qui constituent les cadres de mise en œuvre du budget. Ainsi, à partir de l'année 2006, l'architecture du budget de la France comporte 47 missions, déclinées en 158 programmes⁸⁹.

Des actions détaillent ensuite chacun des programmes et regroupent les crédits ayant la même finalité. L'exécution budgétaire se fait donc désormais sur la base des consommations effectives de crédits par action. Pour couvrir l'ensemble des missions habituellement dévolues aux différents ministères et à leurs services déconcentrés, cette cartographie des actions doit donc être exhaustive sous peine (en théorie) de ne plus pouvoir justifier l'allocation de personnel ou le budget de fonctionnement de telle ou telle unité administrative.

Les ministres devaient faire connaître avant l'été 2004 le nom des responsables de chacun de leur(s) programme(s), manière de rappeler les directeurs d'administration centrale ou les hauts-fonctionnaires de grade équivalent, à leur responsabilité en matière de gestion publique. La désignation des responsables de programme ne remet cependant pas en cause les organigrammes et la hiérarchie interne des ministères. À ce stade, une seule exception a été relevée avec la modification, par

⁸⁹ Cf. le site www.moderfie.finances.gouv.fr entièrement dédié à la réforme budgétaire et à la mise en œuvre de la LOLF.

décret, des prérogatives du chef d'état-major des Armées investi d'un rôle plus fort pour le pilotage de la mission « Défense ». La communication en Conseil des ministres du 16 juin 2004 précise en outre que les responsables « deviendront les gestionnaires des politiques sectorielles de l'État et seront jugés en fonction des résultats qu'ils obtiendront » ; elle ajoute : « l'administration française, à l'instar de ce que pratiquent nombre de nos voisins, va entrer dans une culture d'objectifs et de responsabilité ».

Au Conseil des ministres du 16 juin 2004, le secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire a par ailleurs indiqué, sous la forme d'une ambitieuse promesse, que cette nouvelle présentation du budget « offrira une vision stratégique des politiques publiques et permettra d'évaluer la qualité de la gestion de l'État ». Le texte même de la loi prévoit que les projets de programmes sont présentés avec plusieurs annexes techniques par les ministères. Plus explicitement, elle dispose que « ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant [...] la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Ce que la loi prescrit n'est donc rien d'autre que la généralisation d'un management par objectifs appliqués à l'ensemble de l'action publique relevant de l'État. Ce faisant, ce modèle de gestion qui a toutes les caractéristiques d'une mode managériale⁹⁰ viendrait à présent irriguer

⁹⁰ Cf. Christophe MIDLER, « Logique de la mode managériale » in *Annales des Mines Gérer et comprendre* n°3, juin 1986, p74-85.

le secteur public. On observera tout d'abord que le recours à ce modèle de gestion a été (en partie au moins) légitimé par des exemples extérieurs et plus anciens. Ainsi un rapport du Sénat⁹¹ liste les pratiques budgétaires de plusieurs pays occidentaux et réserve d'importants développements à la réforme budgétaire Canadienne (avec la mise en place des « rapports ministériels sur le rendement »), au Green Book Américain (mémento de procédures du Gouvernement fédéral) ou encore au comité PUMA (pour Public Management and governance) de l'OCDE.

Précisément, une édition de 2002⁹² de la « revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire » avait pour but de tirer le bilan des dispositifs mis en place dans plusieurs pays membres. Il est frappant d'y lire que la France y est présentée comme « le mauvais élève de la classe », très en retard par rapport au Canada, à l'Australie ou encore au Royaume-Uni. Une note de synthèse, en tête de rapport, expose la différence entre les modèles axés sur les « résultats » et ceux axés sur les « produits » ou les « intrants »⁹³.

⁹¹ Rapport d'information n° 338 de mai 2001.

⁹² OECD Journal of Budgeting, Ed.OCDE 2002, Volume 1 – n°4.

⁹³ Le rapport de l'OCDE précise que les « intrants » sont les éléments dont dispose une organisation pour produire un résultat. Les « produits » sont les biens ou les services que l'État procure à la collectivité. Enfin, les « résultats » sont les incidences sur la collectivité. A cet égard, le rapport indique que ces derniers « donnent une idée de ce à quoi aboutit l'action de l'État et justifient ses interventions ».

La ligne directrice est clairement exposée : « les actions entreprises pour introduire sur une plus grande échelle l'élaboration des budgets et la gestion centrées sur les résultats ne font pas exception [...] . Dans les pays membres, l'objectif est de compléter les pratiques existantes en mettant l'accent sur les résultats ». Plus loin on peut lire : « En France [...] l'accent reste surtout mis sur les produits. La France remodèle actuellement les principaux documents relatifs à la loi de finances pour mieux prendre en compte les objectifs de résultats et de produits et les informations dans ces domaines ».

La convocation de références externes, présentées comme autant de démarches ayant fait leurs preuves, rejoint une littérature déjà abondante, consacrée au management par objectifs. Cette dernière est elle-même alternativement alimentée ou utilisée par les cabinets de conseil en stratégie, en management, en organisation ou les organismes de formation qui n'ont pas manqué d'élaborer une offre de service très riche sur ce thème. La conjugaison d'une orientation politique⁹⁴, de l'existence de pratiques-modèles et d'une mode managériale bien installée a, de manière certaine, favorisé l'affirmation des principes de la LOLF.

Il est d'ailleurs intéressant de souligner le large consensus qui s'est spontanément dessiné autour des principes de gestion de la LOLF. La loi a été votée à l'unanimité -- chose rare -- à l'Assemblée Nationale. La presse économique, qui en avait assez peu commenté la genèse, a

⁹⁴ Un débat sur l'efficacité de la dépense publique s'est engagé au Parlement en 1998. Il a débouché sur le dépôt d'une proposition de Loi dont un autre but était de renforcer le rôle du Parlement dans le contrôle des dépenses de l'État. Ce texte a posé les jalons de la LOLF.

salué avec enthousiasme le vote de cette réforme comme elle le fait avec peu d'autres. Pendant que le Figaro Économie titrait « Une nouvelle architecture budgétaire pour améliorer la gestion publique » (22 janvier 2004), le journal Libération annonçait comme une avancée : « Le budget des fonctionnaires géré comme une entreprise ». Rétrospectivement, il semble que la presse ait simplement bien relayé la communication gouvernementale soutenue sur la LOLF, ce qui expliquerait l'unanimité des messages.

Une analyse plus minutieuse des titres de la presse économique entre le mois de juin 2003 et l'été 2004 montre que la LOLF a été fort peu critiquée ; le plus souvent, c'est la distance éventuellement prise par rapport à ses principes qui a essuyé les quelques salves médiatiques, sur un air de « pas assez de LOLF, pas assez vite », l'ensemble des bienfaits attendus de ce nouveau cadre budgétaire étant perçu et présenté comme une évidence.

Ce discours a par ailleurs été consolidé par la création au sein du ministère de l'Économie et des Finances d'une Direction de la réforme budgétaire⁹⁵ (DRB), chargée à la fois de mettre en application et de promouvoir la LOLF. Dans la procédure budgétaire, cette direction se trouve de toute façon en position stratégique puisque, pour simplifier, les budgets ministériels doivent alors, pendant cette phase de montée en puissance, tous transiter par ce canal pour être pris en compte par la prestigieuse et puissante direction du Budget. Ceux qui n'étaient pas

⁹⁵ Les directions du ministère de l'Économie et des Finances ont plus tard été réorganisées. La DRB n'existe plus dans son organigramme ; ses compétences et ses personnels ont été repris par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME). Cette dernière structure a été maintenue au mois de mai 2007 malgré la réorganisation de Bercy et la mise en place de deux départements ministériels distincts.

présentés suivant ces canons étaient simplement « re-toqués », ce qui a laissé une marge d'appréciation somme toute réduite aux ministères.

Cette direction a aussi pu prendre appui sur un site Internet dédié, de nombreux séminaires interministériels, des fascicules de présentation et même une instance de normalisation et d'audit : le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Ce comité, composé d'auditeurs de l'ensemble des corps d'audit et d'inspection de l'État est à la fois chargé d'analyser les projets de programmes des ministères et d'évaluer, après coup, les rapports de performance que les gestionnaires de programme devront remettre à la fin de chaque exercice. Des séances de formation de ces auditeurs ont eu lieu tout au long de l'année 2004 et un « guide d'audit initial des programmes » a été diffusé. Il définit très précisément les différents points que les auditeurs doivent examiner pour dire si un programme est conforme, dans sa présentation, aux attendus de la LOLF.

Au-delà de son contenu technique⁹⁶, il peut être observé que la LOLF et le discours politique qui l'accompagne reposent sur trois présupposés (et les promeuvent) :

- la loi se donne un objectif central (« responsabiliser les gestionnaires » et « développer une culture de la performance ou de l'efficacité », pour reprendre strictement les termes de la loi et de sa présentation) et évoque un moyen pour y parvenir : manager par objectifs ; elle suppose donc que le management par objectifs appliqués aux opérateurs⁹⁷ de

⁹⁶ La promulgation de la LOLF a été suivie de la présentation par le gouvernement, le 21 janvier 2004, d'un recueil des « 13 normes comptables de l'État ».

⁹⁷ C'est le terme consacré par la LOLF pour désigner l'ensemble des services chargés de mettre en œuvre les actions et bénéficiant du financement de l'État.

l'État va permettre d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Cela correspond à un présupposé d'opérationnalité ;

- ce management par objectifs et cette culture de résultats sont applicables (et donc prescrits) à l'ensemble des actions de l'État, ce qui présuppose l'universalité de l'outil et de la démarche ;
- ce n'était pas fait avant la LOLF, autrement dit, jusqu'à présent la gestion publique et l'architecture du Budget de État ne permettaient pas de diffuser une culture de résultats et de s'assurer de l'efficacité de l'utilisation des deniers publics. Tel un « grand soir » gestionnaire, ce point de vue correspond implicitement à un présupposé de progrès.

La LOLF semble en effet poser comme une évidence le fait qu'appliquer un management par objectifs aux différentes politiques publiques en améliorera la performance, que ce principe de gestion est universel et que jusqu'alors, faute d'un suivi par indicateurs et d'une mesure de l'atteinte d'objectifs, la gestion publique était restée hermétique à toutes logiques d'efficacité.

Pour en questionner plus concrètement la portée et la validité, il serait intéressant d'examiner l'application de la LOLF aux missions les plus régaliennes de l'État (qui sont, a priori, les plus éloignées du modèle gestionnaire de l'entreprise). Nous n'avons pas conduit d'investigation générale sur les deux premières années de mise en oeuvre effective de la LOLF par l'ensemble des départements ministériels et notre propos n'est donc pas de qualifier le niveau de réussite ou simplement les effets de la LOLF après cette première phase d'appropriation.

Simplement, nos travaux consacrés au cas particulier de la force publique nous conduisent à mettre en doute la pertinence de cette approche pour la police de souveraineté. Dans ce cas précis, les différents présupposés exposés précédemment semblent sérieusement remis en cause et le cadre imposé par la LOLF pourrait même avoir des impacts très négatifs sur la réalisation de la mission.

3. La LOLF appliquée au management de la force publique : le cas de la police nationale

Un peu à l'instar d'une scène de théâtre un peu compliquée ou d'une cascade au cinéma, la LOLF a fait l'objet d'une véritable répétition. Ainsi, en juin 2004, le gouvernement a commencé à transposer « à blanc » la logique de moyens qui régit le budget national depuis l'ordonnance de 1959, en logique de résultats au sens de la LOLF, avec la répartition des crédits de État en 34 missions, elles-mêmes réparties en 132 programmes.

Neuf de ces missions sont interministérielles ; parmi celles-ci la mission « sécurité », qui comporte deux programmes aux intitulés très compréhensibles : « police nationale » et « gendarmerie nationale ». Il est précisé que cette distinction entre les deux programmes de la mission « sécurité » a été reconduite lors des exercices budgétaires suivants et reste donc d'actualité au moment où ce mémoire est rédigé. Nous nous proposons dans cette partie de décrire puis de commenter brièvement le premier de ces deux programmes.

Pour tous les programmes, le document de référence mis à la disposition du public est le « projet annuel de performance » (PAP), qui est une annexe explicative du projet de loi de finances. Ce document doit « contenir une justification des crédits, permettant d'explicitier le calibrage des principales dotations budgétaires, en référence à des éléments physiques et à des données relatives aux coûts et [...] une analyse du coût des actions »⁹⁸. Il fait explicitement référence au guide méthodologique et aux différents éléments de doctrine (en particulier au fascicule édité en juin 2004 par le comité interministériel d'audit des programmes intitulé « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs »).

Nous avons eu accès aux documents élaborés initialement, au stade de projet, alors même que les négociations entre les « ministères dépensiers⁹⁹ » et la DRB se poursuivaient. En privé, les responsables concernés ne cachaient pas que les discussions étaient parfois vives entre une direction de Bercy chargée de faire respecter une nouvelle

⁹⁸ Ces précisions sont tirées de l'avertissement figurant en tête du PAP, lui-même disponible sur le site Internet cité plus haut.

⁹⁹ C'est le terme consacré à la Direction du budget et à la DRB pour désigner l'ensemble des ministères consommateurs de moyens (à l'exception du ministère de l'Économie et des finances, qui en consomme pourtant lui aussi).

orthodoxie budgétaire et des directions d'administration centrale confrontées à la difficulté de faire¹⁰⁰, à laquelle s'ajoutent les résistances traditionnelles aux réformes de l'État. En réalité, sans diminuer la portée de l'analyse qui suit, plusieurs responsables de programme ou leurs chargés de mission LOLF reconnaissaient alors s'être attelés à la rédaction de leur PAP pour se conformer aux prescriptions de la loi et du gouvernement. Par discipline donc. C'est pourquoi il serait sûrement excessif d'interpréter les documents produits comme une marque d'adhésion de tous au processus.

Concrètement, un budget de plus de 7,9 milliards d'Euros a été inscrit en 2006 en projet de loi de finances pour le programme « police nationale ». Le Directeur général de la police nationale a été désigné par le ministre de l'Intérieur pour en être le responsable. Ce programme a pour finalité générale « l'amélioration de la sécurité des Français en luttant contre toutes les formes de délinquance et en inscrivant cette action et les résultats obtenant dans la durée ». Il comporte six actions. Voici l'exposé qu'en faisait le texte officiel :

L'action 1 : « Ordre public et protection de la souveraineté » a pour objectif de maîtriser les troubles à l'ordre public et de réduire la menace extérieure ;

L'action 2 : « Sécurité et paix publique » s'articule autour de quatre grands axes : sauvegarde des personnes et des biens, sécurité générale et prévention, police et action administratives, accueil du public et encadrement ;

¹⁰⁰ À la fin du premier exercice « à blanc » et alors que la LOLF devait s'imposer à tous, au tournant de l'année 2005/2006, certaines directions spécialisées du ministère de la Défense et de la Chancellerie n'avaient toujours pas rendu leur copie ou estimaient de ne pas être en mesure, au prochain exercice budgétaire, de se conformer complètement aux nouvelles règles.

L'action 3 : « Sécurité routière » vise à améliorer le civisme routier et à s'assurer du respect du code de la route pour sécuriser les voies de circulation routière ;

L'action 4 : « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux » tend à maîtriser les flux migratoires au regard de la réglementation et à garantir le passage transfrontière dans des conditions optimum de sécurité ;

L'action 5 : « Police judiciaire et concours à la justice » consiste à rechercher et constater les infractions pénales, rassembler les preuves, rechercher les auteurs et leurs complices, les arrêter et les déférer aux autorités judiciaires compétentes ;

L'action 6 : « Commandement, formation et logistique » vise à optimiser les moyens afin d'assurer au mieux les actions opérationnelles dévolues aux forces de l'ordre.

L'encart n°3, ci-après, présente sous une forme synthétique le projet annuel de performance (PAP) de la police nationale¹⁰¹. Ce document montre notamment que la ventilation en 6 actions avancées par le ministère de l'Intérieur à la fin de l'année 2004, a été maintenue dans le projet de loi de finances (PLF) de l'année 2006. La plupart des éléments descriptifs de l'activité avaient en effet vocation à rester stables, au minimum sur plusieurs années, afin de rendre plus facilement comparables entre-eux les exercices budgétaires et par cohérence pour

¹⁰¹ L'ensemble de ces informations, pour la totalité du budget de l'État, est disponible sur le site Internet www.minefi.gouv.fr à la rubrique LOLF.

le suivi de certaines actions nécessitant de produire un effort sur la durée.

À l'appui de ces six actions, le document initial identifie plusieurs leviers d'action complémentaires. Nous en mentionnerons trois : une meilleure gestion des ressources humaines (primes aux résultats, réforme des corps et des carrières), la mise en place du contrôle de gestion (suivi des indicateurs et tableaux de bord) et l'évaluation régulière.

Ce document expose ensuite sur une trentaine de pages les « cibles de résultats »¹⁰² et « indicateurs » retenus pour chaque objectif (chacune des six actions listées plus haut étant suivie par un ou quelques objectifs).

Par souci de concision, nous prendrons uniquement un exemple afin d'illustrer plus complètement ce dispositif de suivi. L'action 1 est reformulée par un seul objectif « (du point de vue du citoyen et du contribuable) « optimiser la capacité opérationnelle des forces employées au maintien de l'ordre ». Deux indicateurs¹⁰³ sont proposés pour en mesurer l'atteinte :

- un indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre ;
- un taux d'encadrement des manifestants à Paris (nombre de policiers et de gendarmes déployés / nombre de manifestants).

¹⁰² Dans cette phrase, comme pour l'ensemble de la description des composantes de la LOLF faite ici, les mots ou expressions entre guillemets sont ceux prescrits par le CIAP. Plusieurs fascicules consacrés à la LOLF sont par ailleurs dotés d'un lexique. La LOLF propose donc à la fois ses concepts et son vocabulaire pour les véhiculer.

¹⁰³ Tout comme la déclinaison en 6 actions, les indicateurs retenus en 2004 pour le suivi ont été repris à l'identique dans l'élaboration du PLF 2006.

Le PAP précise pour chacun de ces indicateurs la méthodologie de calcul et récapitule dans des tableaux les résultats atteints en 2002 et 2003, la prévision pour l'année 2004 et la cible de résultat pour 2005. La même démarche a été adoptée pour les exercices suivants. Cette cible de résultat (laissée, au moment de l'édition de ces documents et au moment de nos investigations, en blanc) doit être proposée par le responsable du programme (ici le directeur général de la police nationale), validée par le ministre et soumise ensuite à la discussion du Parlement, au moment du vote du budget de la mission « sécurité ».

Ce document stratégique a aussi vocation à servir de guide pour le suivi de l'accomplissement des missions tout au long de l'exercice budgétaire (pilotage), de rendre compte des résultats atteints et des difficultés rencontrées, et d'être désormais le support principal de l'évaluation des politiques publiques en matière de sécurité (raffinées en actions) et de leurs gestionnaires (les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales).

Rien n'indiquait, à ce stade de la mise en œuvre, comment se fera la déclinaison de ces indicateurs en sous-indicateurs et des objectifs nationaux en objectifs locaux. Au moment de nos investigations, c'est-à-dire courant 2005, les directions départementales de la sécurité publique suivaient des tableaux de bord essentiellement centrés sur les chiffres de la délinquance (le fameux « état 4001 ») et la gestion de leur consommation budgétaire. Point d'articulation avec la LOLF et ses objectifs mais un suivi au contraire très ancré dans le quotidien des commissariats et se focalisant sur le niveau de la délinquance.

Sur le terrain, il est encore très net, près de deux années après l'engagement de cette démarche dans le format LOLF, que l'action de la police nationale est largement commentée et pilotée par les chiffres de la délinquance. Ces derniers sont en effet régulièrement commentés par le ministre de l'Intérieur dans la presse. En outre, le président de la République, dans une lettre de mission formelle qu'il lui a adressée, vient de fixer au ministre de l'Intérieur un objectif chiffré de réduction de la délinquance.

Ce document¹⁰⁴ qui est sans lien apparent avec le projet annuel de performance qui concerne l'action la police nationale, évoque la baisse à la fois de la délinquance générale et de la délinquance de voie publique ; il assigne également au ministre des objectifs précis en matière de développement de la vidéosurveillance et de rapprochement des services chargés du renseignement et de la lutte anti-terroriste (DST et RG).

III - Une autre grille d'évaluation est nécessaire pour gérer la force publique

En dépit de l'incontestable effort de formulation, la démarche est tant sur le fond que sur la forme, critiquable à plusieurs égards. En interne, les gestionnaires reconnaissent volontiers que la somme des six

¹⁰⁴ Le Monde daté du 30 juillet 2007 rend compte des termes de cette « lettre de mission » envoyée par Nicolas SARKOZY à Michèle ALLIOT-MARIE. Le président de la République fixe comme objectif une réduction de 5% de la délinquance générale et de 10% de la délinquance de voie publique, en deux ans. Le texte prévoit aussi que le taux d'élucidation des crimes et délits soit porté à 40%.

actions reflète assez fidèlement la palette des missions de la police nationale. Dans son approche descriptive, la LOLF peut donc donner une image relativement précise de la variété et de l'étendue des missions accomplies par les services de l'État. Cette première approche descriptive ne peut donc guère susciter, en soi, de désaccord.

Plusieurs pertes ou glissements de sens successifs se font cependant jour quand ces actions sont reformulées sous la forme d'objectifs, eux-mêmes déclinés par des indicateurs. Tout d'abord, pour d'évidentes raisons de lisibilité (le premier public de ces documents est celui des parlementaires ; les documents relatifs à la LOLF ont aussi vocation à être rendus publics ; dans tous les cas, il s'agit donc d'un public non spécialiste des questions de sécurité), le programme doit (et, en fait, ne peut) contenir qu'un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs, de la même manière qu'un bon tableau de bord ne peut prétendre à l'exhaustivité. La liste complète des objectifs constitue donc une réduction et une parcellisation du champ des actions ; elle ne rend donc pas aussi bien compte des missions.

Ensuite, la détermination des objectifs et des indicateurs préjuge des moyens adaptés à mettre en œuvre pour accomplir une action. Dans notre exemple, il est considéré que « optimiser la capacité opérationnelle des forces employées au maintien de l'ordre » permet de mieux « maîtriser les troubles à l'ordre public et de réduire la menace extérieure ». Le lien opérationnel n'est pas complètement évident car, d'une part, l'optimisation de la capacité opérationnelle n'est qu'un moyen

parmi d'autres de maîtriser les troubles à l'ordre public¹⁰⁵ et, d'autre part, l'objectif retenu ne dit rien de la « réduction de la menace extérieure ».

Réciproquement, le maintien dans de bonnes conditions de l'ordre public ne requiert pas nécessairement un fort taux d'encadrement des manifestants ; ainsi, localement, le préfet peut estimer qu'une trop forte présence d'unités mobiles (CRS, par exemple) lors d'une manifestation peut en soi constituer un risque d'affrontement ou être perçu comme une provocation. Dans ce cas, le dispositif se fera plus discret, peut-être numériquement plus léger. Vouloir à tout prix afficher un bon taux d'encadrement de la manifestation pourrait, dans ce cas, constituer un effet pervers.

Enfin, le choix des indicateurs est un autre facteur d'appauvrissement et de focalisation puisque, toujours pour le même exemple, l'indice de disponibilité des forces et le taux d'encadrement des manifestants ne constitue qu'une approche partielle de l'optimisation de la capacité opérationnelle.

À cet égard, les textes d'accompagnement de la LOLF mettent l'accent sur l'opposition classique entre indicateurs de moyens et indicateurs de résultats ; tous les guides diffusés par le CIAP insistent sur la nécessité de faire apparaître, pour chaque action, des indicateurs de résultats. Cette distinction atteint pourtant ses limites quand le champ d'activité est celui du renseignement, du contre-terrorisme ou du maintien de l'ordre public. En effet, pour des directions comme celles des renseignements généraux ou la fameuse DST¹⁰⁶ (Direction de la

¹⁰⁵ Cf. Arnaud LACAZE, « *Le maintien de l'ordre comme agencement organisationnel* » in *Gérer et Comprendre* n°75, mars 2004, p41-p49.

¹⁰⁶ Ces deux directions font partie de la direction générale de la police nationale et sont donc normalement couvertes par le programme « police nationale ».

surveillance du territoire), si la détermination littérale des objectifs est possible et probablement intelligible, quels indicateurs de résultats mettre en regard ? Faut-il compter les informations collectées par les RG comme on additionnerait les Twingo vendues par Renault ? De surcroît, pour nombre de ces services, l'effet recherché est atteint lorsque certaines actions sont déjouées et quand, *in fine*, rien ne se passe. La traduction en indicateurs (chiffrés) de résultats est donc dans bien des cas impossible et, de toutes façons, sujette, le cas échéant, à une lecture biaisée.

Du point de vue du gestionnaire qui ferait du document une lecture « par le bas », c'est-à-dire partant des indicateurs sur lesquels il sera jugé¹⁰⁷ (puisqu'ils quantifient les résultats obtenus), l'effet peut aussi rapidement devenir pervers. Il pourrait en effet considérer que l'augmentation de l'indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre et du taux d'encadrement des manifestants à Paris suffit à remplir l'objectif littéral de l'action 1 « Ordre public et protection de la souveraineté ». C'est en oublier la complexité¹⁰⁸ et la multitude de facteurs concourant à une telle mission ou à un tel objectif.

¹⁰⁷ Cf. *infra* : l'évaluation des gestionnaires publics et, plus particulièrement des responsables de programmes, fait explicitement partie des attendus de la LOLF. Dans notre exemple, le directeur général de la police nationale sera-t-il donc effectivement évalué sur la base des indicateurs exposés ?

¹⁰⁸ Nous retrouvons ici le phénomène de réduction de la complexité décrit par Michel BERRY dans le rapport intitulé « *Une technologie invisible ?* », juin 1983, plus précisément son premier chapitre, consultable sur le site www.crg.polytechnique.fr/incunables/technologie.html

En l'état, le document ne propose aucun suivi pour ce qui est de la protection de la souveraineté. Concernant le maintien de l'ordre public, les dispositifs mis en œuvre sont complexes et font appel certes à l'intervention des forces de l'ordre mais mobilisent aussi un ensemble de compétences (autorité préfectorale, services de renseignement, relation avec les organisations sociales et les élus, entre autres) dont il n'est nullement rendu compte. Nos travaux¹⁰⁹ ont montré notamment l'importance de la coordination de ces différents acteurs parmi lesquels la police nationale est amenée à jouer un rôle clé. Il n'en est nullement rendu compte dans le programme LOLF.

Par ailleurs, puisque la LOLF se donne pour objectif d'évaluer l'efficacité des politiques publiques, l'évaluation de la mobilisation des opérateurs semble aller de soi. Or il ne semble pas que la grille de suivi proposée par la LOLF permette d'évaluer la mobilisation des services, et cela pour plusieurs raisons. D'abord parce que cette mobilisation va bien au-delà des éléments de l'activité éclairés par les indicateurs proposés.

Ensuite parce que, dans nombre de cas, les gestionnaires locaux ou nationaux n'ont que peu de prise sur les indicateurs et les objectifs retenus. Le niveau de disponibilité des unités mobiles participant au maintien de l'ordre est, par exemple, la résultante de la gestion de leur planning (levier réel pour le gestionnaire national ou déconcentré au niveau des préfecture de zone) mais il est aussi fonction des règles statutaires de gestion des corps (octroi des jours de repos, cycles de travail, règles légales d'engagement) et d'éléments non maîtrisables (congrés de maladie ou prélèvement d'effectifs pour des missions exceptionnelles et par nature imprévisibles).

¹⁰⁹ cf. III.A

Le gestionnaire n'a donc de prise que sur une partie de l'indicateur. De la même manière, le taux d'encadrement des manifestants à Paris est certes fonction du nombre de fonctionnaires et de militaires mobilisés à l'occasion d'une manifestation mais il est naturellement dépendant de facteurs exogènes comme le climat social, l'actualité politique ou la capacité de mobilisation des organisations syndicales. Par ailleurs, ce n'est pas parce que ce taux sera réputé « bon » (notion à définir) que le maintien de l'ordre sera réputé « satisfaisant » (notion aussi à définir).

Il reste à souhaiter au directeur général de la police nationale que le gouvernement n'engage pas trop de réformes impopulaires sans quoi les manifestations sur la voie publique se multiplieraient sans qu'il puisse aligner beaucoup plus de policiers pour encadrer ces manifestations. Le taux sur lequel il sera jugé s'effondrera inexorablement... à moins qu'il n'utilise cette nouvelle donnée chiffrée pour revendiquer plus de moyens.

Au-delà de la boutade et de cet exemple spécifique, la carence majeure du dispositif imposé par la LOLF est la place désormais réservée à la logique quantitative. La même inclinaison est d'ailleurs relevée dans d'autres secteurs comme la recherche¹¹⁰. Si dans le cas de la recherche, le risque principal est celui d'un appauvrissement ou d'une dénaturation, à terme, des travaux, pour le management de la force publique le risque semble localisé ailleurs : la force publique répondra-t-

¹¹⁰ Cf. Michel BERRY, « *La recherche saisie par la mesure : vers des camisolés invisibles ?* », Presses de l'Université en sciences sociales de Toulouse, décembre 2004.

elle à l'attente du corps social quand l'ensemble des indicateurs du programme LOLF seront « dans le vert » ? On peut avancer une réponse négative, pour plusieurs raisons complémentaires.

Tout d'abord, comme cela a pu être montré dans de précédentes recherches, dans le cas de la mission spécifique et sensible de maintien de l'ordre public¹¹¹, il y a une part d'indiscutable dans l'appréciation de la réussite d'une opération de police. Cette appréciation n'est du reste que difficilement mesurable car elle correspond à la satisfaction d'objectifs en grande partie non explicités et essentiellement qualitatifs. En particulier, dans le cas d'un maintien de l'ordre et comme cela a déjà été dit plus haut, le principal effet recherché est que rien de grave ne se passe (pas de casse, pas de blessé). L'acception contemporaine et partagée du maintien de l'ordre public est en effet de permettre l'expression du mécontentement populaire par la manifestation sur la voie publique en l'encadrant, c'est-à-dire en prévenant les incidents ; mais sait-on mesurer un non événement et peut-on, en amont, afficher un tel objectif ?

Ensuite, une autre attente est habituellement résumée pour la force publique par le vocable de déontologie. Le concept est flou, ce serait presque un « mot valise » si la police nationale ne s'était pas dotée d'un code de déontologie. Plusieurs travaux de recherche ont mis en lumière l'importance de la notion dans la régulation des corps composant la force publique et dotés, à ce titre, de pouvoirs contraignants – voire même exorbitants, aux sens juridique et trivial du terme – et exerçant le monopole de la violence légitime¹¹². De déontologie, il n'est nulle

¹¹¹ *Op. Cit.*

¹¹² Cf. Fabien JOBARD, « *Bavures policières ? La force publique et ses usages* », Éditions de La Découverte, 2002.

question dans le programme LOLF de la police nationale. Point d'indicateur non plus.

Bien sûr, il existe d'autres dispositifs pour prévenir les « bavures » et tous peuvent continuer à exister avec la LOLF ; on peut néanmoins se demander si la quantification des objectifs ne constituera pas, dans certaines situations, un risque nouveau de dégradation de la déontologie. Nulle doute pourtant qu'il serait moins facilement pardonné à la haute hiérarchie policière une explosion des violences policières ou une multiplication des « ripoux » qu'une baisse, fut-elle marquée, de « l'indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre ».

Enfin, l'existence de valeurs fortes et partagées, mises en pratique ou cultivées par un management fortement identitaire¹¹³ est un des supports de la déontologie. La force publique est incarnée par des services le plus souvent en uniforme, mus par un collectif toujours fort. Leur référence à la Justice ou à la morale est constante.

¹¹³ cf. III. B

Derrière ces valeurs, dont les contours ne sont jamais totalement dégagés car elles font aussi l'objet d'une appropriation individuelle qui ne saurait se réduire au libellé d'une action ou d'un objectif, se cachent d'autres dimensions symboliques : en particulier l'identification au Droit, à l'intérêt général, à la République, au drapeau tricolore ou à l'État, caractérise la force publique. Bien sûr, chaque fonctionnaire ou militaire prend la distance qu'il veut par rapport à ces valeurs et ces symboles. Il s'agit cependant d'une dimension consubstantielle de l'action de la force publique. Mais comment rendre compte de l'attachement des services de police ou de gendarmerie au respect des règles de Droit et à la défense de l'intérêt général par une batterie d'indicateurs chiffrés ?

La LOLF, en tant qu'outil et démarche, touche là donc clairement à ses limites, au moins dans le cas particulier analysé ici de la force publique et probablement, par généralisation des observations présentées, pour nombre des missions régaliennes de l'État. La déclinaison dans tous les services de la LOLF n'est pas, à ce stade, réalisée. L'essentiel de ses effets est à venir. Dans les ministères, les travaux de réflexion se sont poursuivis au-delà de la première année de mise en oeuvre de la loi. À la faveur de la révision annuel des supports de gestion et de reporting, il est donc encore possible de limiter les éventuels effets pervers de la LOLF par l'élaboration de sous-objectifs (quantitatifs ou pas) judicieusement adaptés à la réalité opérationnelle et par la préservation (ou la co-existence admise) de dispositifs managériaux appuyés sur d'autres logiques que celle de la performance mesurable. Prise au pied de la lettre, la LOLF conduirait à juger l'action policière selon des indicateurs doublement critiquables, en raison de leur

choix mais surtout en raison des logiques managériales nouvelles qu'ils pourraient entraîner.

IV - Appliquée sans discernement, la LOLF pourrait générer d'importants effets pervers

Débutant l'analyse de la LOLF par une critique essentiellement technique, notre propos nous a rapidement conduit à interroger la pertinence même de cette démarche et son adaptation au management de la force publique. Dépassant à présent les imperfections de tel ou tel indicateur et son incapacité à rendre compte des enjeux réels de la gestion de la force publique, le déploiement de la LOLF peut aussi appeler une autre forme de méfiance. Appuyée sur plusieurs présupposés évoqués plus haut et déjà bien ancrés dans les esprits (opérationnalité, universalité et progrès), la LOLF est présentée, dans sa phase de lancement, comme un véritable « Graal ».

Cette présentation très positive peut tout à fait se comprendre au moment du lancement, un peu comme un acte de marketing destiné à faire adopter un nouveau dispositif et à l'installer progressivement dans les pratiques des gestionnaires publics. Ce qui doit cependant être noté, c'est que plus de deux années après, le discours tenu sur la LOLF est toujours aussi « promotionnel », comme en témoigne la présentation qu'en font encore les différents sites officiels¹¹⁴ de Bercy.

¹¹⁴ Par exemple, sur www.performance-publique.gouv.fr, la rubrique LOLF est surplombée du titre suivant « La LOLF : une meilleure gestion de l'État au bénéfice de tous ».

De surcroît, remarquons que la LOLF a ses textes de référence (une Loi organique qui est une quasi bible), ses références antiques (« les autres l'ont fait longtemps avant nous et c'était bien »), ses mythes (« la gestion publique va s'en trouver meilleure »), ses apôtres (sans prétention à l'exhaustivité, citons nombre de parlementaires et de hauts gestionnaires des sphères publique et privée), ses évangiles (des fascicules, des communications officielles, un site Internet, une direction du ministère de l'Économie et des Finances, etc.), et même ses cénacles (la direction du Budget, le Parlement, le comité d'audit des programmes, etc.). Il est donc légitime et urgent de se demander si cet outil de management qui s'impose doucement, comme une évidence et dans un large consensus, n'a pas, en définitive, tous les habits d'une doctrine ou d'un puissant dogme face auquel le manager public a tout intérêt à garder un vif esprit critique.

1. Les habits techniques et rationnels de la LOLF

Les textes de présentation de la LOLF rappellent que l'ordonnance de 1959 a été modifiée afin d'améliorer la gestion de l'État considérée comme déficiente : la procédure budgétaire qu'elle avait mise en place ne comporte en effet aucune incitation à l'économie et à l'efficacité de la dépense. Par ailleurs, elle soumet les gestionnaires de crédits publics à des règles très strictes d'emploi des deniers publics, qui nuisent à l'efficacité de la dépense.

Ainsi, la LOLF introduit deux changements majeurs :

- une modification de la procédure budgétaire (préparation, discussion, adoption, suivi du budget de l'État) afin de la rendre plus transparente et de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement¹¹⁵
- une réforme en profondeur de la gestion publique afin de rendre l'action publique plus performante.

C'est plutôt sur ce deuxième volet que nous concentrons notre analyse.

La LOLF modifie considérablement la procédure budgétaire en vue d'accroître l'efficacité de la gestion publique. Elle oriente le budget de l'État vers les finalités, les « missions », déclinées en « programmes », eux-mêmes divisés en « actions ».

Elle vise ainsi à substituer une logique de résultats à une logique de moyens, en modifiant la nomenclature budgétaire afin de répartir les crédits en fonction de leur destination ...et non plus seulement en fonction de leur nature comme le veut l'ordonnance organique (qui distingue crédits de fonctionnement, de rémunération, d'investissement, etc.)

Outre cette écriture programmatique des politiques, la globalisation des crédits à l'intérieur des programmes est l'un des moyens déployés par la LOLF pour accroître l'efficacité de la gestion publique. Par rapport à l'ordonnance organique de 1959, elle diminue le

¹¹⁵ La LOLF confère un rôle plus actif aux parlementaires dans l'autorisation, le suivi et le contrôle de la dépense publique grâce au renforcement de la transparence des informations budgétaires. Le renforcement de leur rôle a d'ailleurs sûrement constitué un élément supplémentaire de leur motivation pour promouvoir la LOLF.

nombre d'unités de spécialités budgétaires, en passant de 850 chapitres à 150 programmes, de masse budgétaire plus importante et au sein desquels s'exerce la fongibilité : les responsables de programme disposent ainsi théoriquement d'une grande liberté dans l'utilisation des crédits... Mais cette liberté a ses limites : la fongibilité est en effet dite asymétrique : le responsable de programme peut utiliser des crédits de personnel pour alimenter les autres lignes budgétaires du programme, mais le contraire est proscrit.

Le but recherché est la limitation des dépenses de personnel : un plafonds d'emplois limitatif par ministère est désormais fixé dans cette même perspective. Ce plafond annuel d'emplois (PAE) est ensuite décliné pour chaque direction ou grande entité composant le département ministériel et cette notion se substitue au nombre « d'emplois budgétaires autorisés » qui était auparavant notifié chaque année par la direction du Budget.

En contrepartie de cette souplesse de gestion, la LOLF responsabilise les gestionnaires sur les résultats des actions, à travers l'obligation de s'engager et de rendre compte sur des objectifs et des résultats précis assortis de crédits correspondants. La LOLF a ainsi créé les projets annuels de performance (PAP), qui doivent présenter pour chaque programme :

- une définition des buts généraux du programme,
- une définition des objectifs et des indicateurs associés du programme,

- l'architecture du programme et sa décomposition en actions, avec pour chaque action, la définition des objectifs et des indicateurs associés, et des moyens alloués.

Les administrations rendent ensuite compte de la mise en œuvre de ces objectifs au Parlement dans les rapports annuels de performance (RAP ; un par programme ; même présentation et même structure que le PAP auquel il est associé, afin de faciliter la comparaison prévision / réalisation).

Les principes à l'œuvre dans la LOLF s'inscrivent dans une longue tradition modernisation de la gestion publique. La « Rationalisation des choix budgétaires » (RCB) à la fin des années 1960 visait à mettre en place des budgets de programme (mais sans modifier l'ordonnance organique hypothéquant, de fait, le succès de la démarche). Dans les années 1980, l'accent est mis sur l'importance de la dimension managériale. Le développement des responsabilités est l'un des messages majeurs de la circulaire sur le « renouveau du service public » que Michel ROCARD, alors Premier ministre, a lancé le 23 février 1989 suite au rapport VIVERET. Mout rapport – dont le plus notable est le rapport de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par Jean PICQ – ont insisté sur la nécessité de déconcentrer l'action publique, de responsabiliser les gestionnaires locaux, de contrebalancer la logique de moyens par une logique de résultats, etc¹¹⁶.

¹¹⁶ cf. bibliographie en fin de mémoire.

En 1997 les « agrégats budgétaires » ont été mis en place : par regroupement des chapitres et des articles budgétaires, ils ont pour but de donner une vision des fonctions et des actions des ministères par finalités moins fragmentaire que celle résultant de la décomposition par chapitres. Par circulaires annuelles, à partir de celle du 22 avril 1999 notamment, la Direction du Budget a re-précisé aux ministères les modalités du regroupement de ces lignes budgétaires : depuis les PLF 2000 et 2001, une démarche d'amélioration de la présentation de ces agrégats a été amorcée.

2. La possible « double-myopie » des gestionnaires

La LOLF a fait, depuis son vote en 2001, l'objet d'un grand nombre de colloques et de publications (promotionnels). Comme nous l'indiquions précédemment, peu de voix dissonantes ou simplement critiques se font en réalité entendre parmi les commentateurs, y compris aujourd'hui, après pratiquement deux années de mise en application. Bien sûr, il ne s'agit pas d'être, de façon simpliste, « pour » ou « contre » la loi mais plutôt de comprendre son attractivité pour les gestionnaires publics et les parlementaires.

D'inspiration nord-américaine, les concepts-clé de la LOLF (le management par objectifs et le recours aux tableaux de bord chiffrés, pour l'essentiel) ne sont pas nouveaux mais sont, cependant, d'application relativement récente dans la sphère publique en France. Dans ce paragraphe, nous nous proposons d'analyser ce succès d'estime et de démontrer qu'il est en partie fondé sur deux erreurs

d'appréciation : d'une part, la LOLF, en tant qu'outil de gestion, n'est pas neutre et sa prétendue neutralité n'est pas localisée où on l'attend, d'autre part, son adoption dans un parfait consensus conduit, à tort, à omettre d'autres facteurs-clé de réussite du management public à la française.

Tout d'abord, tout se passe comme si les praticiens et les promoteurs de la LOLF étaient victimes d'une double myopie à l'égard de ses impacts en matière de gestion des ressources humaines et quant à la prétendue neutralité de ses indicateurs.

Au moment où nous avons développé cette analyse, la LOLF n'en était qu'à ses prémices, ce qui signifie que nous ne disposons pas encore du recul nécessaire pour apprécier tous ses effets, même au terme du deuxième exercice budgétaire dans ce nouveau format. Toutefois, pour ce qui est de l'impact qui lui est prêté ou promis sur la gestion des ressources humaines (GRH), plusieurs éléments laissent craindre une fausse piste. Il faut, pour commencer, observer que le texte de loi ne dit strictement rien de la GRH, contrairement à ce que met en avant une publication récente du ministère de la fonction publique¹¹⁷. Le texte est également muet sur les relations sociales, domaine régi par d'autres codes et sur lequel une nomenclature budgétaire ne peut, en réalité, guère apporter.

Techniquement, la seule évolution concrète concerne la possibilité d'introduire une plus grande variabilité dans les rémunérations

¹¹⁷« LOLF et GRH : les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique », Documentation Française, accessible sur le site Internet du ministère de la Fonction publique.

des fonctionnaires, en agissant sur le montant de l'une des composantes des primes versées (appelée, dans la plupart des départements ministériels, « allocation complémentaire de fonction » ou ACF), sur laquelle les directeurs d'administration centrale peuvent introduire une modulation, financée sur leur budget propre. C'est ce même mécanisme qui a permis de mettre en oeuvre un intéressement collectif dans les différentes directions du ministère de l'Économie et des finances (autour de 150 € par agent, au titre de l'année 2005, mécanisme reconduit en 2006).

Même très perceptibles, ces nouvelles souplesses de gestion des rémunérations ne constituent qu'un prisme assez réducteur de l'évolution possible ou nécessaire de la GRH dans la fonction publique d'État. La LOLF s'est par ailleurs accompagnée d'une légère modification des modalités de promotion dans les différents corps en introduisant des taux annuels de promotion par corps. Là encore, malgré une lisibilité améliorée, il serait exagéré d'évoquer une révolution dans la gestion des carrières dans la mesure où les rythmes de progression ne seront vraisemblablement que peu affectés et que le parcours de l'agent reste largement encadré par les dispositions propres à son corps, indépendamment de la LOLF.

Par ailleurs, les commissions administratives paritaires (CAP)¹¹⁸ au sein desquelles sont discutées puis entérinées les promotions restent inchangées dans leur composition et leur fonctionnement. Enfin,

¹¹⁸Au sein de ces instances paritaires, l'administration a juridiquement le dernier mot et peut choisir, par exemple, de ne pas promouvoir au grade supérieur un agent inscrit au tableau d'avancement. En pratique, le rang pris dans le tableau d'avancement est essentiellement lié à l'ancienneté, si bien que l'administration ne déroge que exceptionnellement à la « règle de l'ancienneté » sous peine de s'attirer l'ire des organisations syndicales. Et la LOLF n'a pas, avec l'année de recul dont nous disposons au moment où ces lignes sont rédigées, eu d'impact à ce sujet.

l'identification dans le budget 2006 des *missions, programmes et actions* n'a rien modifié de la carte administrative des services de l'État. Deux ans après, tous les services ont été maintenus en dépit de quelques modifications ponctuelles d'organigramme qui ont eu pour principal effet de regrouper différemment certains bureaux et d'actualiser leur dénomination (cas du ministère de l'Intérieur, par exemple, avec la création d'un secrétariat général ou celui du ministère des Finances avec également la création d'un secrétariat général dont la montée en charge a été progressive, dans une véritable logique d'intégration de la gestion des ressources humaines et des politiques de modernisation du ministère, intégration parachevée en 2007).

L'indication d'un responsable pour chaque programme (le plus souvent des directeurs d'administration centrale) pourrait avoir un impact réel en matière de GRH dans la mesure où ces derniers devront, en fin d'exercice budgétaire, justifier, devant le Parlement, à l'occasion du *rapport annuel de performance*, les résultats atteints ; dans ce cas, il n'y aurait d'effets réels que si des conséquences, positives ou négatives, en étaient tirées pour le déroulement de carrière des intéressés, ce qui n'est pas sûr du tout. Au terme d'un premier exercice budgétaire complet, avec la présentation des rapports annuels de performance (RAP) afférents à l'année 2006, aucun directeur de programme, à notre connaissance, n'a été sanctionné en raison d'un manque de résultats de sa direction (ou l'équivalent) et rien ne permet de dire si la carrière des hauts-fonctionnaires concernés a été influencée par la mise en place d'un nouveau dispositif de suivi de la performance.

3. Une réelle erreur d'appréciation sur l'effet des indicateurs

Ces différents constats tendent à montrer que, bien que le contraire nous soit annoncé, la LOLF sera probablement neutre vis-à-vis de la GRH. En revanche, les principes fondateurs du management par objectifs et de suivi par indicateurs qu'elle pose et qui sont présentés comme autant d'évidences pour le gestionnaire, ne sont pas neutres du tout. Le risque d'une « domination du chiffre » est parfaitement identifié par les chercheurs en gestion depuis plus de 20 ans¹¹⁹. La préparation des *projets annuels de performance* (PAP) pour chaque *mission* s'est accompagnée d'une recherche systématique d'indicateurs chiffrés afin de mesurer (de quantifier) la performance. Ceci faisait partie du cahier des charges des responsables de programme et la direction de la Réforme budgétaire y a veillé scrupuleusement.

Pourtant, toutes les actions de l'État, tous les objectifs retenus, ne se prêtent pas avec la même facilité, ni avec la même pertinence, à un suivi par un ou plusieurs indicateurs chiffrés. Cela nous semble être particulièrement le cas pour l'objet de nos travaux, la police de souveraineté, qui s'en accommode même assez mal.

Ce plaquage systématique d'indicateurs a conduit certains ministères à formuler des propositions assez baroques : le ministère des Affaires étrangères proposaient par exemple de mesurer le « rayonnement de la France » (qu'il fallait bien sûr accroître) en

¹¹⁹On pourra notamment se référer à nouveau aux travaux de Michel BERRY, « Une technologie invisible ? », *op. cit.*

calculant, périodiquement, la surface que la presse étrangère réservait à notre pays dans ses éditions. Le « non » français au référendum sur le projet de Constitution européenne a sonné l'estocade de cet indicateur car, naturellement, le nombre de citations de la France n'avait alors plus rien à voir avec son rayonnement. Du côté du ministère de l'Industrie, un indicateur relatif au nombre d'incidents détectés dans les centrales nucléaires a été envisagé... sans qu'il soit possible de savoir s'il était vertueux de le voir augmenter (qualité de la vigilance) ou baisser (fiabilité des installations). Les services à vocation répressive ont également été bien en peine pour déterminer des indicateurs chiffrés et des *cibles de résultats* pertinentes pour caractériser leur coeur de métier.

En effet, la « peur du gendarme » qui passe notamment par une intensification de la présence sur le terrain, éventuellement par un accroissement des contrôles, a deux traductions chiffrées contradictoires : une augmentation possible du nombre de contraventions et délits relevés car la vigilance est plus grande et les constatations naturellement plus nombreuses mais, si la « peur du gendarme » opère, un effet dissuasif en découle et donc une baisse des faits délictueux. Quel est alors le bon chiffre ? Police et Gendarmerie n'étaient d'ailleurs pas tout à fait d'accord en la matière. Fixant l'un et l'autre une cible de résultat pour les contrôle d'alcoolémie (sécurité routière), la Police considérait que le chiffre de contrôles positifs devait tendanciellement augmenter alors que la Gendarmerie avait intégré un effet dissuasif et s'attendait donc, sur les trois années sous revue, à une baisse. Nous pourrions multiplier les exemples et ajouter un dernier type d'action qui se plie difficilement à la quantification : comment mesurer la performance de services pour lesquels il est considéré qu'ils réussissent

quand rien de ne se passe (dissuasion, actions déjouées, cas d'un service de contre-espionnage, par exemple) ?

Sur ce dernier point, la présentation de nos travaux au sein de plusieurs cercles nous a parfois conduit à devoir affronter une vive critique sur le caractère potentiellement pervers des arguments avancés contre la LOLF, pour l'essentiel fondés sur quelques missions de l'État. À cet égard, il doit être précisé qu'il ne s'agit évidemment pas d'être pour ou contre, à la façon d'une groupie, mais d'une analyse critique et que, du reste, les missions dont il est ici question sont uniquement les missions régaliennes de l'État, avec les réserves¹²⁰ rappelées par ailleurs sur l'utilisation de l'adjectif « régalien ».

Cette colonisation, sans réelle distance critique, du management public par les pratiques dites du « main stream » semble être l'une des caractéristique principale de la LOLF. Elle s'inscrit dans une tendance déjà très nette marquée, quelques années auparavant, par la percée d'autres outils ou modes managériales de la même inspiration comme la Qualité (la douane a obtenu récemment la certification de l'un de ses services), le contrôle interne (la direction générale de la Comptabilité publique a mené une action volontariste en la matière à partir de 2002) ou encore le contrôle de gestion (diffusion cependant assez timide à ce stade).

Parallèlement le débat s'est fait plus pressant sur la rémunération au mérite, les « incentives¹²¹ » (contrats de performance des directions

¹²⁰ cf. III. C

¹²¹ Ce n'est pas le terme employé dans la sphère publique française mais l'expression anglo-saxonne en recouvre bien le contenu.

du MINEFI avec intéressement collectif et souplesse budgétaire) et, avec la LOLF et les démarches contractuelles, le management par objectifs. Notre propos n'est pas de nier ou de minorer la portée structurante de ces outils et démarches, ni leurs vertus pour le gestionnaire. L'action publique a cependant ses déterminants propres. L'action régaliennne, en particulier, n'est pas une entreprise comme une autre notamment parce qu'elle repose sur un rapport non marchand et non contractuel aux faits et aux individus (sauf à considérer, dans une perspective anglo-saxonne, que la Loi est un contrat). Par conséquent, on peut légitimement se demander si la LOLF et ses présupposés gestionnaires, au-delà de la myopie signalée dans la première partie, ne tend pas à occulter d'autres facteurs-clé de réussite, indispensables voire fondateurs, de la gestion publique.

4. Pour d'autres critères de gestion et de réussite

La première série de facteurs, passés sous silence à l'évocation de la LOLF, concerne la notion de service public, l'idée même de fonction publique d'État et le sentiment d'appartenance voire de fierté qui peut en découler. Mais que devient ce facteur de mobilisation ou de motivation quand les compétences de l'État sont progressivement décentralisées, quand le nombre de fonctionnaires est de façon récurrente présenté comme excessif (et donc réduit chaque année) et, de façon plus générale, quand l'intervention de l'État est questionnée sous l'angle de sa légitimité ou de la performance ramenée à un rapport coût/bénéfice ?

Une deuxième série d'éléments appartient au champ de l'éthique. La déontologie occupe une place centrale dans l'exercice des missions régaliennes de l'État (police et Justice, en particulier). Comment faire, par exemple, pour éviter ce comportement (filmé en caméra amateur et diffusé au journal télévisé de TF1), au moment des violences urbaines de novembre 2005 et après que deux jeunes soient morts électrocutés dans un transformateur électrique au terme d'une course-poursuite avec la police, d'un policier de Lyon qui, alors qu'il vérifie l'identité d'un jeune de la banlieue lyonnaise, s'adresse à un autre jeune et lui hurle « quoi ? Toi aussi tu veux terminer dans un transformateur ? (sic) ». Les agents de l'État sont statutairement tenus à une parfaite probité et doivent adhérer à un système de valeurs. Nous pointons là une dimension essentielle du management public qui échappe à la logique quantitative et traverse le management par objectifs. Y croire et adhérer, prêter serment devant un juge lorsqu'un fonctionnaire est titularisé, autant d'éléments qui appartiennent à un édifice essentiellement symbolique que nous pourrions rassembler sous l'expression « mythe de l'État ».

Ces deux séries de facteurs que nous venons de mettre en exergue prennent toute leur épaisseur si nous concentrons notre analyse sur la police de souveraineté pour laquelle cela nous conduit ainsi à un véritable constat d'incompatibilité avec les présupposés et les effets de la LOLF.

À forte dimension culturelle, ce constat peut aussi rejoindre l'attente du corps social vis-à-vis de ses fonctionnaires. Prenons l'exemple d'un contrôle douanier. Le Code des douanes donne des prérogatives très fortes aux douaniers. Un agent des douanes peut vous faire ouvrir vos bagages à votre arrivée à l'aéroport, décider de

poursuivre par une fouille à corps et, si un début d'infraction est constitué (détention de quelques grammes de stupéfiant, par exemple), continuer par une confiscation de votre véhicule le temps de le fouiller intégralement (au besoin en dessoudant la carrosserie et en découpant le tissu des sièges) et terminer par une « visite domiciliaire », c'est-à-dire une perquisition de votre domicile et le tout sans nécessairement attendre une instruction du Parquet. Si l'infraction est mineure, le douanier pourra *in fine* proposer un « règlement transactionnel », c'est-à-dire l'absence de poursuite pénale en l'échange du paiement d'une amende.

Dans cette situation, le citoyen n'a que faire du nombre de tonnes de cannabis que le ministre chargé du Budget a retenu comme objectif annuel de saisie par la douane et affiché dans le *projet annuel de performance* correspondant. Ce qui lui importe, c'est le respect des règles de droit, le respect qui lui sera témoigné pendant l'intervention, la probité de l'agent qui fait la fouille et de celui qui encaisse l'amende... bref, aucun des critères que la LOLF aura retenu pour cette administration et sur lesquels les gestionnaires publics polariseront leur attention et leurs efforts. Il pourrait toutefois être considéré que ces différents éléments font immuablement partie des règles et de l'éthique du métier et qu'ainsi, ils seront à coup sûr préservés. Faute d'un recul suffisant, peu d'observations peuvent venir infirmer ou confirmer cette hypothèse mais l'on peut craindre que le centrage sur les objectifs engendre une sorte de corruption insidieuse de l'éthique : tout ce qu'on ne mesure pas, dans un monde obsédé par la mesure, a en effet tendance à passer au second plan.

Ces éléments décisifs de qualité de l'action publique, de son sens et de ses modalités, par construction extérieurs à la LOLF, doivent aussi s'analyser au regard des outils de gestion existant, de leurs ressources et de la façon dont ils ont, jusqu'alors, été mobilisés. En matière de gestion des ressources humaines, tout d'abord, nous avons vu plus haut l'ambition affichée par la LOLF et ses limites. La présentation qui en a été faite revient à évacuer un peu vite les ressources inexploitées ou dévoyées du statut du fonctionnaire. Ce texte relativement récent (1983) est largement sous-utilisé par les gestionnaires publics. Il prévoit pourtant, sans attendre le management par objectifs, l'évaluation individuelle des agents, la récompense par l'avancement ou la promotion de grade, la sanction par la note, voire la rétrogradation, et des souplesses de gestion pour le recrutement d'agents contractuels ou des mécanismes spécifiques d'affectation pour mieux allouer la ressource (mise à disposition, détachement, etc.).

Au moment où la LOLF est l'occasion d'évoquer à nouveau la rémunération au mérite, il est intéressant de noter que la quasi-totalité des départements ministériels ont complètement dévoyé les systèmes d'évaluation individuelle des agents allant même, comme au ministère de l'Intérieur ou au ministère des Finances, jusqu'à instituer, sous la pression marquée des organisations syndicales, une progression mécanique des notes au gré de l'ancienneté, si bien que 80% d'une classe d'âge, dans un grade donné, se retrouve notée de la même façon. La LOLF ne dit par ailleurs rien du courage nécessaire à tout manager de la sphère publique pour promouvoir une véritable logique d'efficacité, qui passe par la promotion des meilleurs et des choix de gestion audacieux.

Cet exercice nécessite aussi, pour consolider sa légitimité, de la pédagogie. La logique quantitative décrite dans le premier paragraphe a tendance à amoindrir l'importance du sens et celle du dialogue de gestion au cours duquel le responsable de programme, mais aussi le politique, expose un contexte, donne du sens à l'action, développe une stratégie et en délimite les contraintes. Dans l'idéal, cette dimension quasi-téléologique du manager public ferait des indicateurs de la LOLF des « instruments jetables du dialogue de gestion »¹²², autrement dit, des supports de discussion mais pas plus.

Comme nous l'avons déjà mis en évidence précédemment dans ce développement, l'observation de l'introduction de la LOLF et de ses premières conséquences appellent un vif esprit critique. Sous l'effet d'une double myopie qui lui prête des vertus que ce cadre de gestion n'a peut-être pas et qui escamote ses éventuels effets pervers, la LOLF prend tous les habits d'un nouveau dogme gestionnaire.

Pour notre objet de recherche, ce n'est pas tant cette dimension dogmatique qui pose problème que le risque de mettre en oeuvre un outil de gestion qui passerait à côté du sujet. En effet, quelle place laisse ce cadre de gestion aux ressorts spécifiques du management de la force publique que nous nous attachons à mettre en relief depuis le début de ce chapitre ? Au fond, l'application rigoureuse de tous les principes de la LOLF, à supposer que cette « greffe gestionnaire » prenne, y compris dans ses contraintes de forme, ne risque-t-elle pas de nuire au

¹²² Nous nous référons ici à l'intervention de Jean-René BRUNETIERE au séminaire que l'École de Paris a consacré à la LOLF le 5 mai 2006. *"Le management public à l'épreuve de la LOLF"*, J.R. Brunetière, P. Delage, A. Lacaze, Ph Ledenvic, E. Marie, R. Padiou et F. Petitbon, École de Paris du management, décembre 2006. Compte-rendu disponible sur www.ecole.org.

fonctionnement de services chargés de la force publique qui ont, et depuis longtemps, leurs propres déterminants auxquels nous trouvons quelque vertu ?

Comme nous l'avons vu, la LOLF, comme tout dispositif de gestion, comporte ses points aveugles, ses risques et ses limites, à commencer à l'externalisation possible de certains facteurs de responsabilité car dès lors que le chiffre domine, le sens est parfois relégué au second plan. Face à ce constat et à ce risque, nous proposons à présent d'approfondir et de consolider l'analyse de ce modèle original de gestion de la police de souveraineté.

D. Quels que soient les modes de gestion adoptés, l'État conserve son primat

En effet, mettre en exergue l'édifice symbolique à l'oeuvre, vertueusement, dans le fonctionnement de la police de souveraineté ne suffit pas encore à édifier un modèle de gestion en tant que tel. Dans ce dernier paragraphe nous nous attacherons à montrer qu'en dépit d'une répartition des missions de police qui a pu évoluer dans le temps, avec, par exemple, une restriction du champ régalien et la place concédée aux polices municipales ou aux sociétés privées de sécurité, le coeur de l'action de la police revient toujours à l'État qui, en toutes hypothèses, garde la haute main non seulement sur la police de souveraineté mais aussi, directement ou indirectement, sur la totalité de l'exercice de la force publique.

I - Le cœur des missions régaliennes de police de souveraineté n'est guère contesté

Il y a un apparent paradoxe à voir monter en puissance les formes privées de sécurité et à continuer à considérer ce champ comme strictement régalien. Le développement des entreprises privées de sécurité et des démarches partenariales qui étendent à d'autres acteurs que l'État l'animation et la responsabilité de la sécurité publique contribuent à mettre l'État "à distance" de cette mission de sécurité générale.

Dans le même temps, l'attente des Français en terme de protection va croissant, les regards se tournent toujours vers l'État et d'aucun ne saurait présenter la sécurité autrement que comme une politique publique stratégique. À ce stade de notre réflexion, on pourrait se demander quelle mission de sécurité doit indubitablement être du ressort de l'État. Peut-on considérer que verbaliser un automobiliste qui oublie de mettre des pièces dans un horodateur ou courir après un voleur de portable sont des missions stratégiques de l'État ?

C'est finalement bien paradoxalement que l'implication de l'État dans les questions de sécurité est questionnée.

L'insécurité étant surtout perçue et mesurée au sentiment qu'elle induit au sein de la population, la juste qualification de la gravité des infractions se devrait de prendre en compte le sentiment qu'elles génèrent. Du point de vue de la victime et de son entourage, il n'y a guère de différence de gravité ressentie entre se faire bousculer par un délinquant pour se faire voler son téléphone portable et le hold-up de la bijouterie du quartier. Le préjudice n'a rien de commun mais l'insécurité ressentie ne prend pas uniquement appui sur ces éléments objectifs.

Le vol de portable, parce qu'il est devenu fréquent et qu'il touche à la propriété individuelle, qu'il est parfois commis avec violence et parce que les victimes seront marquées et qu'elles en parleront autour d'elles, est un phénomène de société, une forme d'insécurité d'importance nationale. Une manière de voir les choses serait donc de considérer le traitement de ces délits comme une mission de l'État... même si en

pratique les services publics de sécurité se détachent progressivement du traitement des petits délits.

Comme l'indiquent Alain BAUER, consultant en sécurité et dirigeant de l'observatoire de la délinquance, et André-Michel VENTRE¹²³, secrétaire général du syndicat des commissaires, *“ depuis toujours, les citoyens d’abord, puis des opérateurs para publics ou privés ont exercé des missions de protection, de surveillance ou d’intervention ”*. Pourtant, juridiquement, seul l’État et les maires, comme nous l’indiquions précédemment, disposent d’un pouvoir de police. Pour ces deux auteurs, un virage a été amorcé avec la loi du 21 janvier 1995¹²⁴ : *“ l’État régalien est devenu un État régulateur ”*. Ils rappellent que les contrats locaux de sécurité impulsés par le colloque de Villepinte à la fin de l’année 1997 ont consacré cette orientation en intégrant les services de sécurité privée parmi les interlocuteurs du partenariat pour la sécurité voulue par le gouvernement. Ils ajoutent que *“ le retrait de l’État de nombreuses tâches de présence, de visibilité et de proximité, a permis une montée en puissance de la sécurité privée ou para-publique dans les centres commerciaux, les parkings, notamment souterrains, les banques, les réseaux de transports publics, les HLM, les hôpitaux, de très nombreuses grandes entreprises sur leurs sites administratifs, de stockage ou de production ”*.

Le constat qu'ils dressent d'un développement des opérateurs privés de sécurité n'est pas contestable ; on peut cependant s'interroger sur la lecture qu'ils font d'un « retrait de l'État ». En réalité, les moyens

¹²³ Alain BAUER et André-Michel VENTRE, *“ Les polices en France ”*, Édition PUF, Collection “ Que sais-je ? ”, 2001, p.98-p.111

¹²⁴ Loi d’orientation et de programmation relative à la sécurité dite “ LOPS ”

publics étant par construction contingentés alors que l'activité économique se développe et que les secteurs à protéger se multiplient (cas des centres commerciaux ou des réseaux de transport publics dont le nombre s'est fortement accru dans ses vingt dernières années), l'implication de l'État s'est nécessairement polarisée sur certains champs au détriment d'autres. Dans ce contexte, on ne sait s'il faut évoquer un « retrait de l'État » ou une forme de dépassement de ses moyens ; cette distinction n'est pas sans nuance. Dans le premier cas, il s'agirait d'un choix politique (le fait de se retirer), dans le second, du résultat d'une sorte de carence (le fait de ne pas faire ou de ne le pouvoir).

À cet égard, prenant appui sur une volonté de recentrer la police nationale sur son « cœur de métier » – terme régulièrement employé par le pouvoir politique mais qui n'a jamais été explicitement défini – les conventions de coordination avec les polices municipales ont notamment pour but de dégager les services de l'État de missions courantes de sécurité sur la voie publique (police du stationnement, sécurité générale et déviation de la circulation les jours de marché, gestion des objets trouvés, etc.).

Il ne s'agit donc pas d'un problème de savoir-faire mais plutôt d'un problème de moyens et d'allocation de ces moyens. Pour beaucoup de directeurs départementaux de la sécurité publique, les missions ainsi dévolues aux policiers ou aux services municipaux le sont par manque d'effectifs de la police nationale ; ils sont donc conduits à privilégier dans leur activité les missions plus « lourdes » (peut être perçues comme plus valorisantes¹²⁵ par le personnel ?) de sécurité publique et de police

¹²⁵ Deux séries d'entretien avec des directeurs départementaux de la sécurité publique, entre 2001 et 2003, m'ont permis de clairement identifier des missions habituellement confiées à leurs services mais nettement perçues comme

judiciaire, qu'il n'est réglementairement pas possible de déléguer aux agents municipaux qui n'ont qu'une qualité d'agent de police judiciaire adjoint. Cette partition des missions peut donc être interprétée ou ressentie comme une forme de désengagement de la police nationale.

II - Lorsque l'État n'est pas acteur, il est régulateur ou arbitre

On peut trouver sur la toile¹²⁶ de nombreuses pages consacrées aux polices municipales et à leurs vertus. On y apprend que plus de 3 000 communes sont désormais dotées d'une police municipale qu'au-delà de 10 000 habitants, 9 villes sur 10 en possèdent une. Leurs effectifs sont variables mais il y aurait aujourd'hui en France pas moins de 18 000 policiers municipaux.

D'après ce site, et donc d'après ce parti politique, plusieurs paramètres expliquent le développement actuel des polices municipales : *“ cela répond parfois à l'absence de police d'État là où elle devrait être implantée ; la décentralisation a conduit à accroître les responsabilités des maires, y compris en matière de sécurité ; l'augmentation de la délinquance de voie publique. La création d'une police municipale permet d'augmenter le nombre de policiers sur la voie publique et contribue à la mise en place d'une police de proximité ”.*

indues ou comme devant relever d'autres services. Les missions réalisées à la demande de l'administration pénitentiaire (transfert de détenus, conduite des détenus et des prévenus à des soins médicaux, etc.) m'ont été systématiquement citées comme « consommatrices de temps » et pouvant être assumées par les gardiens de prison. L'ensemble des gardes statiques (palais de Justice, préfecture, bâtiments officiels et/ou sensibles) et nombre de tâches administratives (comme la gestion des objets trouvés qui n'a pas été, partout en France, transférée aux services municipaux au moment de nos investigations ou encore celle des amendes de stationnement) figurent aussi au rang des missions perçues comme dévalorisantes car sans réelle valeur-ajoutée et pesant sur le potentiel opérationnel des services.

¹²⁶ <http://www.demlib.com>, par exemple, depuis intégré dans le site de l'UMP

Le même site publie une tribune d'Alain MARSEAUD, magistrat en disponibilité, parue également dans le Figaro, abordant la municipalisation de la police qui serait alors (et à nouveau) placée sous l'autorité des maires. Une réflexion inspirée du modèle new-yorkais.

Il doit cependant être précisé que sur la période de nos travaux, une veille permanente des sites des partis politiques et une analyse continue des propositions des principaux responsables politiques ont montré que cette tension vers une municipalisation de la police ou, plus prosaïquement, vers un renforcement du rôle des maires, n'a jamais fait l'objet de longs développements techniques ou d'un message politique qui aurait dépassé le stade de l'esquisse.

Ces différentes réflexions sur la place et le développement des polices municipales relèvent pourtant clairement du champ politique ; ce qui est parfois présenté comme une évidence technique (" les maires sont les mieux placés pour déterminer la meilleure politique locale de sécurité ") ou comme une nécessité (" puisqu'il n'y a pas assez de fonctionnaires de la police nationale, il faut développer les polices municipales ") pourrait bien être tout simplement le résultat d'un choix politique. Il s'agirait d'autant plus d'un choix politique que c'est bien le rôle de l'État dans la gestion de la sécurité publique qui est en question.

Bien que souvent au stade de l'esquisse dans les programmes politiques, ce dernier sujet a fait l'objet de quelques travaux de recherche plus aboutis qui, à l'instar de ceux conduits par Frédéric

OCQUETEAU¹²⁷, mettent en lumière quelques pistes. Dans la partie intitulée « synthèse et futures pistes de recherches autour de l'État régulateur » de l'ouvrage visé en référence, cet auteur indique en particulier : *« nous savons maintenant qu'il est assez inadéquat d'évoquer dans le domaine étudié la rhétorique de la privatisation des organes de l'État des sociétés postmodernes, et plus pertinent d'évoquer des logiques de privatisation de certaines fonctions policières. Le reconnaître ne signifie pas observer le déclin de l'État, mais, au contraire, soumettre l'idée d'un État condamné à devenir efficace autrement, pour garantir une certaine cohésion sociale, quitte à perdre en légitimité dans la gestion des différents ordres économiques et sociaux »*.

Cet « État-régulateur » qui cesserait, au moins pour une partie de l'action policière, d'être un acteur de première ligne, existe pourtant déjà. En effet, voilà plus de deux décennies que l'État réglemente l'activité des différentes catégories d'opérateurs privés ou publics chargés de missions de protection ou de sécurité et que, ce faisant, il régule (et donc admet implicitement le rôle) de ces derniers. On peut à cet égard rappeler la loi de 1983¹²⁸ sur les activités privées de surveillance ou encore celle de 1995 qui précise certaines prérogatives des polices municipales.

Certains auteurs et certains élus évoquent par ailleurs le risque de politisation d'une police d'État, qui, extrapolant sa mission de force

¹²⁷ Frédéric OCQUETEAU, « *Polices entre État et marché* », Les presses de Sciences Po, 2004, notamment p. 181 et suivantes

¹²⁸ Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage, de transports de fonds et loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 portant orientation et programmation relative à la sécurité.

publique deviendrait le bras armé du gouvernement. Cette analyse¹²⁹ plaiderait en faveur d'une décentralisation de ces prérogatives et donc en faveur de polices provinciales. Pour être précis, ce raisonnement devrait distinguer les différents niveaux d'action de la police et indiquer si tous devraient faire l'objet du même mouvement de décentralisation. La question a bien entendu plus d'acuité pour la « police de souveraineté », car c'est celle qui est plus particulièrement sollicitée quand l'ordre public est menacé et que l'autorité de l'État, le cas échéant, vacille.

Partant d'une étude comparée de plusieurs modèles de polices en Europe ou en Amérique du Nord et de leur logique territoriale, Dominique MONJARDET¹³⁰ nous livre à ce sujet une analyse fort intéressante. Il écrit : *“ reste le thème de la territorialisation, et c'est sans doute celui-ci qui est singulier. Les structures régionales ou municipales des polices anglaises, canadiennes, allemandes ou belges n'ont certainement pas épargné à la force publique de ces pays, ou à certains de ses détachements, le high policing, supposé invention et tradition françaises (NDLR : c'est la police de Fouché et ses “ mouches ”) mais que l'on traduit mieux ici comme l'ensemble des procédés de basse police. Plus généralement, ils n'ont pas empêché des phénomènes de politisation partisane des forces de police. (...) Je ne crois pas que l'on puisse soutenir sérieusement que, sur cette dimension, la police française se singularise ”.*

¹²⁹ On relèvera la fragilité de ce raisonnement et en particulier la difficulté à étayer par des faits concrets ce facteur de risque. L'histoire contemporaine de la France a été marquée par un seul moment où la police est effectivement entrée dans cette logique de « bras armé du gouvernement », sous le régime de Vichy. Mais il s'agit aussi, comme nous l'avons vu précédemment, de l'acte de naissance de la police nationale telle que nous la connaissons aujourd'hui.

¹³⁰ Dominique MONJARDET, *“ Les modèles de Police ”* in Les cahiers de la sécurité intérieure, n°13, mai-juillet 1993, p. 61

Ajoutons que, très simplement, les polices communautarisée ou provinciales étant placée sous l'autorité d'un élu (un maire, un président de district ou de région), elles sont par construction proches, voire entièrement soumises, au pouvoir politique. En somme, mettre en avant l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique comme facteur d'arbitrage entre un modèle intégré de police nationale et telle ou telle option de police décentralisée n'a guère de sens.

De surcroît, pour qui a pu observer, sur le terrain, l'attitude de tel ou tel élu local, maire ou parlementaire, par exemple vis-à-vis d'une manifestation sur la voie publique, traduction la plus fréquente de l'expression d'un mécontentement ou d'un climat social dégradé, le fait que ce même personnel politique assure éventuellement une responsabilité opérationnelle dans le rétablissement de l'ordre public¹³¹ poserait immédiatement deux questions : celle de la compétence technique (le maintien de l'ordre fait appel à un véritable savoir-faire, commenté en plusieurs endroits de ce mémoire), d'une part, et celle de la neutralité (les manifestants sont aussi électeurs), d'autre part. Si les élus locaux ne manquent pas de s'exprimer sur le thème sensible de la sécurité, pour autant, ils n'expriment pas nécessairement le souhait d'en assurer la responsabilité et ne réclament que rarement un primat en la matière.

Pour certains auteurs, dès le début des années 90, le développement des formes privées de sécurité, parmi lesquelles nous ferons figurer pour les besoins de l'exposé les polices municipales même

¹³¹ Cette mission est généralement assurée par les polices provinciales, comme dans le cas du Québec, étudié de manière très complète par Jean-Paul BRODEUR, « *Les visages de la police – Pratiques et perceptions* », 2003, Éditions des presses de Montréal

si leur statut n'est nullement de droit privé, est le résultat de la conjugaison de deux évolutions : la montée du sentiment d'insécurité et l'effacement de l'État de certaines missions de sécurité. Nicole CHAMBRON¹³², directrice de centre européen de recherche et de formation, estime à partir d'une étude effectuée en 1992 auprès de onze villes françaises que *“ le développement récent de polices municipales en France est symptomatique de la rencontre de deux phénomènes. L'impact de l'insécurité urbaine sur notre société tend à devenir de plus en plus net et diversifié. (...) Cette évolution se combine au niveau des villes, avec celle qui découle des lois de décentralisation »*.

« L'État tend à recentrer son rôle sur des missions régaliennes et sur des domaines de compétence d'envergure nationale ”. Cette analyse, qui pourrait sûrement être reconduite de nos jours, porte cependant en elle un paradoxe : la sécurité quotidienne ou de proximité est aussi une problématique d'envergure nationale, comme en témoigne la place prise par ce sujet dans le débat politique, particulièrement en période pré-électorale. La notion même de « recentrage » utilisée dans cette dialectique perd ainsi au moins une partie de son sens.

¹³² Nicole CHAMBRON, *“ Les polices municipales en France ”* in Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 16, 2^{ème} trimestre 1994, p.48

Une analyse comparable pourrait être faite de la place prise progressivement par les sociétés privées de gardiennage. La sécurité des zones industrielles est une bonne illustration du débat sur le rôle qu'elles peuvent ou qu'elles doivent tenir. Les zones industrielles ont cette caractéristique intéressante pour les délinquants de réunir en un endroit une forte densité de magasins ou d'entrepôts qui, le soir venu, sont le plus souvent désertés à la fois par le public et par ceux qui y travaillent. Ces zones sont donc vulnérables et la convoitise très forte.

Les services de sécurité de l'État doivent-ils assurer la surveillance de ces secteurs attirant fortement les convoitises ? Le cas échéant, le pourraient-ils (les effectifs de la police nationale n'ayant sûrement pas évolué au même rythme que celui des créations de centres commerciaux) ? Sur le terrain¹³³, on observe que non, les gardes statiques ou les surveillances de sites pouvant être prises en charge par des vigiles, financés par les entreprises concernées, les chambres consulaires ou les collectivités locales.

Cette répartition des tâches semble parfois aller de soi. Elle est pourtant le signe que certains aspects de la fonction policière sont progressivement appréhendés autrement, aux bons soins d'opérateurs distincts de la police nationale. Quand un chef d'entreprise recourt à une société de vigiles pour assurer la sécurité de ses biens, c'est que la police nationale ou la gendarmerie n'assurent pas cette prestation.

¹³³ Cette question a notamment pu être examinée sur la commune de Carcassonne. Le centre commercial de Salvaza était identifié dans le contrat local de sécurité de la ville comme une zone particulièrement exposée (vol dans les véhicules, vol à la tire, cambriolage des entrepôts). L'effort porté par la police nationale se traduisait par la prise en compte de ce secteur dans l'itinéraire des patrouilles et, le cas échéant, une présence ponctuelle, en point fixe, lors de l'intervention des transporteurs de fonds. L'essentiel de la protection des lieux était donc assuré par une société de gardiennage. Le responsable de la sécurité du centre commercial était en contact régulier avec le commissariat central de Carcassonne pour assurer une coordination entre l'action des vigiles et la police nationale.

Certains y voient un recul de l'État en matière de protection des personnes et des biens. Le débat sur les conditions d'exercice de la « police du sommeil », au rang de laquelle nous inscrivons ce type de mission, est très ouvert ; il l'est d'autant dans la mesure où, dans le système actuel, la lutte contre la délinquance ne peut être qualifiée de réussite pour la police nationale et où, dans le même temps, d'autres acteurs privés ou publics investissent ce champ.

Semble alors se profiler une prestation de sécurité publique différenciée : les missions de sécurité quotidienne, c'est-à-dire une bonne partie de celles relevant de la police urbaine dans la typologie de Dominique MONJARDET, sont de plus en plus confiées aux “ polices privées ” tandis que les services publics de sécurité se recentrent sur les missions d'ordre public ou sur celles qui, juridiquement, ne peuvent pas être déléguées (comme, par exemple, certaines infractions sanctionnées par le Code de la route, qui constituent un délit et pour lesquelles il serait nécessaire de procéder à l'audition du contrevenant, que les policiers municipaux, même après la loi du 15 avril 1999, ne peuvent verbaliser). Il reste que les contours de ces deux ensembles ne sont ni hermétiques, ni complètement explicites.

L'observation faite par François DIEU, enseignant et membre du centre d'études et de recherches sur la police (CERP) de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, et Paul MIGNON, sociologue et chercheur au CERP sur la surveillance générale de nuit¹³⁴ éclaire parfaitement cette dichotomie qui s'opère progressivement dans les missions de la gendarmerie. La recherche effectuée par ces deux

¹³⁴ F. DIEU et P. MIGNON, “ *La force publique au travail – Deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes* ”, Collection Sécurité et société, Ed. L'Harmattan, 1999

auteurs en côtoyant sur le terrain des unités implantées en régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées montre que le principal ressort de clivage est le manque d'effectifs et une présence plus faible la nuit. Ils citent l'exemple du département de l'Hérault : *“ le chef de quart du COG¹³⁵ (centre opérationnel de la gendarmerie, qui reçoit la nuit les appels au 17 ou aux brigades territoriales) apprécie les communes où les policiers municipaux patrouillent la nuit (...) (il) n'hésite pas non plus à les appeler et les solliciter pour aller se rendre compte sur place, lorsque ceux-ci sont en patrouille, avant de décider ou non, selon les caractéristiques de l'événement rapportés, de déplacer les gendarmes du secteur ”.*

Cet exemple illustre parfaitement l'articulation opérationnelle entre gendarmerie et police municipale ; il met aussi en évidence une propension de la gendarmerie, par convention ou, plus souvent par manque de moyens, à concentrer ses interventions sur “ ce qui en vaut la peine ”. Sur le terrain, cette nouvelle répartition des tâches n'est pas toujours perçue par le public et les élus locaux de manière positive : *“ c'est le signe fort de l'absence de la gendarmerie la nuit, de la solitude de la police municipale sans statuts ni pouvoirs réels face à tous les problèmes et tous les dangers ”*, ont pu entendre F. DIEU et P. MIGNON lors de leurs observations.

Le nombre des polices municipales n'a cessé de croître depuis 1984. La même tendance est enregistrée pour ce qui est des effectifs de la sécurité privée en France. Alain BAUER et André-Michel VENTRE avancent le chiffre de plus de 100 000 agents privés, auxquels on peut

¹³⁵ Pour Centre Opérationnel de Gendarmerie, plate-forme de réponse téléphonique au numéro d'appel 17.

ajouter les agents de la RATP et de la SNCF, qui disposent d'une police spéciale¹³⁶.

Ce qui peut être interprété ou commenté comme un effacement de l'État se manifeste parfois, de manière plus subtile, au travers de conventions ou de protocoles apparemment destinés à améliorer telle ou telle collaboration ou coordination. C'est sur cette idée qu'ont été conçus les contrats locaux de sécurité. La démarche partenariale des " CLS " consiste à associer des opérateurs qui, par leur action ou leur champ de compétence, peuvent apporter une contribution aux politiques locales de sécurité. C'est, par exemple, le cas des offices HLM qui peuvent apporter une aide précieuse aux services de police en procédant de temps en temps à des signalements, en les aidant à accéder aux caves pour les fouiller ou encore en leur prêtant des logements vacants pour assurer " des planques ". Des synergies entre partenaires locaux du logement, de l'action sociale, de l'éducation, des collectivités et police nationale ou gendarmerie sont possibles et existent parfois.

Des dispositifs pertinents et fructueux appliquant cette recette ont par exemple été mis en place pour combattre la délinquance des mineurs. Un mineur, avant d'être délinquant, est parfois membre d'un club de sport au sein duquel il peut avoir un comportement violent, élève d'un collège duquel il s'absente régulièrement, enfant d'une famille nombreuse en situation précaire ou suivi, parce qu'il est déjà passé

¹³⁶ Après la constatation d'une recrudescence des faits de délinquance dans les trains et dans les gare, le ministre de l'Intérieur, M. Nicolas SARKOZY, a annoncé, au mois de décembre 2005, un renforcement des différentes polices ferroviaires et un élargissement de leurs compétences.

Cette décision s'est concrétisée dans le courant de l'année 2006. La mise en place d'une police ferroviaire dotée de moyens et de prérogatives significatifs signe peut-être l'amorce d'un phénomène nouveau : l'installation et le développement de « polices mutualisées », « hybridation » d'une police sectorielle et de moyens dévolus par l'État.

devant un tribunal, par la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre d'action renforcée d'éducation... ce sont autant d'acteurs pouvant apporter un concours pour réduire la délinquance des mineurs en mettant en commun au sein de "groupes locaux de traitement de la délinquance" leurs informations et leur savoir-faire.

Nos observations ont notamment pu porter sur la création d'un tel groupe à Carcassonne. Co-animée par le directeur du cabinet du préfet et le procureur de la République, cette instance réunissait en outre les représentants des services sociaux de la ville, de l'Éducation nationale, de la protection judiciaire de la jeunesse, de la police nationale. Un juge d'application des peines a accepté ponctuellement de participer aux réunions auxquels d'autres membres, suivant l'ordre, pouvaient être conviés (offices HLM, régies de quartier, etc.). Pendant la période sous revue, qui correspondait au lancement de ce dispositif, l'action du groupe s'est concentrée sur les mineurs multi-récidivistes.

La direction départementale de la sécurité publique avait en effet identifié une vingtaine de mineurs connus pour en être à leur dixième délits (voire beaucoup plus). Les travaux – que certains observateurs auraient pu qualifier de stigmatisants pour les mineurs visés – consistaient à analyser ces conduites déviantes et à identifier des leviers d'action. Il était étonnant de constater que dans la quasi-totalité des cas, le parcours individuel du jeune délinquant passait par les mêmes étapes : du défaut d'assiduité à l'école au premier vol à l'étalage, puis un crescendo de la violence et de la prise de risque qui du vol à l'étalage, le fait basculer sur le vol à la tire puis dans toutes les formes plus violentes de délinquance d'appropriation (home jacking, vol avec violence, effraction de véhicules, etc.). Les premiers pas n'attendant pas le

nombre des années puisque les mineurs les plus jeunes de la liste avaient, pour trois d'entre eux, moins de 14 ans. Souvent interpellés par la police puis rapidement relâchés, sans véritable réponse judiciaire en vertu de l'Ordonnance de 1945, ces mineurs passaient systématiquement entre les « mailles du filet ».

L'année d'observation active des travaux du groupe force à reconnaître sa forte portée pédagogique (faire prendre conscience à tous les acteurs concernés qu'ils ont un rôle dans l'effondrement du système...) mais le recul de quelques années nous fait aussi retenir de cette expérience sa faible portée opérationnelle : le nombre de mineurs délinquants récidivistes de l'agglomération de Carcassonne n'a effectivement pas décru pendant cette période.

La réponse pénale, perçue comme trop faible ou inadaptée dans le cas des délinquants mineurs les plus jeunes, n'a, quant à elle, cessé de faire l'objet de toutes les critiques. Ce thème a d'ailleurs été au coeur de la campagne électorale pour l'élection du président de la République en 2007 et la réforme de l'Ordonnance de 1945 a fait partie des sujets mis au débat pendant la session parlementaire extraordinaire de l'été 2007. Ce qui est visé dans le projet de loi présenté par le gouvernement, ce sont précisément les mineurs délinquants violents et récidivistes pour lesquels une réponse pénale plus ferme est attendue. Ce faisant, c'est bien une réponse de la Justice et donc de l'État qui devait trouver là sa concrétisation.

III - La privatisation éventuelle de la sécurité publique ne peut donc se faire sans une soudure symbolique

Alors que la demande d'intervention de l'État en matière de sécurité publique est on ne peut plus forte, on entend simultanément un discours insistant sur les limites de l'intervention étatique. Il se pourrait que l'État « fasse mal », « ne sache pas faire » ou ne « puisse plus faire ».

À l'injonction contradictoire près que nous relevons, ce discours ambiant pose en outre deux autres questions : si l'État n'est plus ou ne doit plus être en position de faire, qui d'autre accomplit, peut accomplir, doit accomplir les missions de « force publique » ainsi abandonnées ? Au-delà, quelles conséquences sur les missions qui lui restent dévolues, ce double mouvement de retrait et de dé-légitimation peut-il avoir ? Toutes les missions de sécurité sont-elles ou doivent-elles être considérées de la même façon au regard de ce questionnement ?

Les limites des services de l'État en charge de la sécurité sont d'autant plus vite atteintes que l'insécurité et le sentiment d'insécurité s'accroissent et que les attentes en matière de sécurité évoluent. L'un des phénomènes le plus marqué dans l'évolution des formes de délinquance concerne l'atteinte aux biens ; concrètement les vols à la roulotte (portière ou vitre de voiture fracturés pour voler à l'intérieur), les vols de portable ou les vols à la tire (personne bousculée dans la rue et se faisant voler son sac à main, par exemple) se sont beaucoup développés ces dernières années, avec pour dénominateur commun de prendre ce qui est à l'autre, dans un acte ne demandant pas beaucoup de technicité, ni une prise de risque trop forte.

Le vol de portable est aussi l'illustration de la conjugaison d'une évolution technologique (de petits appareils coûteux et assez prisés, qui se revendent bien) et d'un fossé social (entre ceux qui en ont et ceux qui les volent) qui produit de la délinquance. Ces vols de portables, fort nombreux, sont comptabilisés et additionnés avec des faits plus graves (comme un vol à main armée, par exemple) et ils contribuent, d'une part, à doper les statistiques des crimes et délits, et, d'autre part, à développer un fort sentiment d'insécurité.

Une réflexion assez comparable pourrait être faite pour ce qui est des violences urbaines. Depuis le début des années quatre-vingt, une nouvelle forme de criminalité¹³⁷, souvent reliée à l'économie souterraine, s'est installée dans plusieurs centaines de quartiers urbains ou péri-urbains. Xavier RAUFER et Alain BAUER¹³⁸, faisant notamment leur miel de plusieurs études conduites par les Renseignements généraux, font de ce phénomène un diagnostic précis et étayé en mettant en lumière la complexité de cette délinquance et l'inquiétude de nombreux Français habitant ces quartiers qui assistent, impuissants, à la dégradation de leur cadre de vie. Tout se passe comme si l'État n'était pas ou plus en mesure de prendre en compte de manière satisfaisante cette demande diffuse " d'être en sécurité ".

¹³⁷ Par « nouvelle forme de criminalité », on entend cette délinquance organisée dans les grands ensembles urbains dont les caves et les halls d'immeuble servent parfois de « base arrière » au trafic de stupéfiants ou au recel d'objets volés. Des mineurs et des jeunes majeurs, souvent au ban de la société, en rupture scolaire et sociale, prêtent fréquemment leur concours à cette nouvelle délinquance au sein de laquelle ils fonctionnent en « bandes organisées ».

¹³⁸ Xavier RAUFER et Alain BAUER, " *Violences et insécurité urbaines* ", Collection " *Les grands textes* ", Éditions PUF, 2001

Ce sentiment et cette évolution interviennent alors même que les Français expriment une plus forte demande d'intervention de l'État¹³⁹. Une autre étude également conduite par Jean-Paul GREMY¹⁴⁰ au milieu des années 90 conclut que les Français "*aimeraient pouvoir plus compter sur les pouvoirs publics pour les aider et les protéger dans leur vie de tous les jours*". Nul doute que de semblables résultats auraient été obtenus dix ans après. On pourra cependant regretter que ces différentes études n'aient pas ménagé un examen plus approfondi des rôles dévolus aux autres formes de sécurité et notamment de la place occupée ou souhaitable des polices municipales.

On pourra toutefois relever que dans l'enquête du CREDOC réalisée entre 1990 et 1998, parmi huit moyens proposés pour améliorer la sécurité, « *faire appel aux entreprises privées* » recueille au plus 3,3% des citations (taux qui reste stable au fil des huit années d'études) et que seules 1% des personnes interrogées retiennent cette proposition en numéro un dans le sondage de 1996 comme « moyen le plus efficace pour améliorer la sécurité ». On peut raisonnablement supposer que les tendances enregistrées par cette enquête ont conservé, un peu moins de dix ans plus tard, leur validité.

Au fond, dans ce paragraphe, notre propos était donc de montrer que même s'il s'appuie sur des acteurs « privés », suivant des modalités opérationnelles qui, dans la période récente, leur confère une place

¹³⁹ Jean-Paul GREMY, "*Les aspirations des Français en matière de sécurité*", Collection Études et Recherches de l'IHESI, 1998

¹⁴⁰ Jean-Paul GREMY, "*Les Français et la sécurité – Trois sondages réalisés en 1996 sur l'insécurité et ses remèdes*", Collection Études et Recherches de l'IHESI, 1997, en particulier les conclusions p.152

croissante, l'État ne se dessaisit pas vraiment de son rôle régalien de police. Quelques constats complémentaires relatifs à l'organisation et au management de la police nationale méritent ici d'être mentionnés car ils peuvent participer de la compréhension générale de cette impression diffuse d'effacement de l'État.

Le repositionnement de l'État en matière de sécurité relève, en effet, aussi de facteurs endogènes. L'un de ces facteurs tient tout d'abord à l'organisation même des services concourant à la force publique. Comme le souligne D. MONJARDET¹⁴¹, *“ il n'y a pas de police 'presse-bouton' que son chef (directeur de police, ministre, maire, pouvoir) actionnerait à loisir, dans une transparence entière avec un parfaite adéquation entre intention et résultat ”*. L'organisation et le management d'une structure aussi lourde et comportant autant de personnels, partout sur le territoire, posent des limites. Celles-ci ne sont pas propres aux missions de sécurité et sont les mêmes au sein de structures de même taille (entreprises ou organismes publics).

Dominique MONJARDET évoque également la hiérarchie discontinue de la police nationale qui, tant du point de vue statutaire que du point de vue des pratiques managériales, est effectivement assez opaque et présente de nombreux échelons intermédiaires entre l'autorité d'orientation et les maillons d'exécution. Les esprits les plus critiques pourraient penser que la police est une sorte de “ bateau ivre ”, qui n'applique sur le terrain qu'avec difficulté et distorsion les directives reçues.

¹⁴¹ *Op. cit.* p.34, p.63 et p.89

D. MONJARDET met pour sa part en exergue une “ *hiérarchie inversée* ” au sein de la police nationale, soulignant que “ *dans le travail policier, les initiatives cruciales émanent des exécutants* ”. On peut compléter cette analyse en indiquant qu’en matière de police judiciaire ou d’investigation, l’enquête d’initiative (c’est-à-dire celle que les policiers ou les gendarmes engagent de leur propre chef, sans qu’elle ne soit prescrite par un magistrat instructeur) est prépondérante de même qu’en matière de recherche du renseignement opérationnel ou de maintien de l’ordre.

Toutes les situations d’intervention de la police au quotidien ne peuvent de toute façon pas être régies par des directives et des notes de service. Il existe donc bien un “ auto-management ” des services et, par conséquent, une fraction difficilement quantifiable de l’activité des services de sécurité qui échappe au commandement de l’État. Il serait toutefois abusif de l’interpréter comme un signe d’effacement de l’État.

Comme nous l’avons vu, la problématique du management de la force publique comporte plusieurs dimensions d’analyse. Elle ne peut s’approcher sans faire référence aux notions juridiques fondatrices, elle ne peut s’évaluer *in concreto* sans prendre en compte son aspect politique et elle ne peut se comprendre complètement sans entrer dans la gestion même des différents corps chargés de la sécurité. Un éclairage complémentaire peut nous être donné par la « grille d’analyse des quatre niveaux », énoncées par Claude RIVELINE et à laquelle fait référence Michel BERRY¹⁴².

¹⁴² Michel BERRY, « *Une technologie invisible ? - L’impact des instruments de gestion sur l’évolution des systèmes humains* », publication du centre de recherche en gestion de l’École Polytechnique, juin 1983.

Le *premier niveau* à distinguer est celui du *sacré*, celui des évidences lorsque est abordé le thème de la sécurité. Au niveau du sacré, c'est bien l'État qui est garant de la sécurité par le moyen de la force publique. Cette affirmation – qui peut sembler péremptoire puisque sans démonstration immédiate – s'inscrit dans un schéma culturel implicite. La protection des personnes et des biens, dans la mesure où elle touche à la chair et au sang, relève des fondamentaux de la vie en société. Le citoyen s'en remet, en France, à la collectivité, c'est au cœur de la notion même de société et de Nation.

Le *deuxième niveau* est celui des *institutions*, autrement dit celui de la structuration organique, des normes et des contraintes formelles imposées par les règlements qui régissent la force publique et la sécurité. C'est sans nul doute à ce niveau que la donne est la plus complexe. En effet, d'une part les structures en charge de la sécurité sont nombreuses et toutes œuvrent sur des bases très codifiées (séparation des pouvoirs, Code de procédure pénale, grades, dyarchie, etc.) et, d'autre part, le développement des autres formes publiques et privées de sécurité (qui correspondrait, dans la perspective de Claude RIVELINE, à un « partage du sacré ») est régi par un niveau institutionnel supplémentaire. Ainsi, les polices municipales ont été créées¹⁴³ et ce n'est qu'ensuite qu'a été produit puis plusieurs fois¹⁴⁴ complété et modifié le cadre juridique de leur action.

¹⁴³ Nous situons notre constat dans la période moderne, c'est-à-dire postérieure à la création, en 1941, de la police nationale telle que nous la connaissons aujourd'hui.

¹⁴⁴ Frédéric OCQUETEAU, *op. cit.*, dénombre une vingtaine de textes (lois ou décrets) produits en 20 ans dans cet objectif.

Au fur et à mesure de leur montée en puissance, les prérogatives des policiers municipaux ont évolué et le statut des polices municipales s'est précisé. Compte tenu de cette abondante production normative, qui tend par ailleurs à placer l'État en position de régulateur, tout se passe comme s'il y avait nécessairement un surcroît de codification, de « densification institutionnelle », dès lors qu'un peu de « sacré » est remis en cause ou simplement perçu différemment.

Le *troisième niveau* est celui des *personnes* (nous parlons des agents chargés de la sécurité), de leurs habitudes de pensée, de leur formation, de leurs pratiques professionnelles, de leur statut ou encore de leur déontologie. Ce niveau d'analyse est celui qui éclaire le plus d'hétérogénéité et de carences d'ensemble du système. Plusieurs auteurs se rejoignent dans l'idée que la gestion des ressources humaines dans la police nationale est perfectible et que l'un des problèmes posé est celui du recrutement et de la gestion des carrières. Comme le souligne à cet égard Dominique MONJARDET¹⁴⁵, les jeunes gardiens de la paix n'ont, une fois sortis de l'école de police, guère le choix de leur affectation. Les postes vacants sont les moins courus par leurs collègues plus expérimentés et, assez souvent, les plus difficiles. Ainsi, la banlieue parisienne et quelques grandes agglomérations du Nord sont les principales destinations en sortie d'école alors que c'est dans ces villes que la délinquance est la plus forte et que, par conséquent, il serait plus approprié de nommer des fonctionnaires plus expérimentés.

¹⁴⁵ *op. cit.* p.144, chapitre 3 « La profession policière »

Il faut toutefois relever que ce phénomène concerne de la même manière l'ensemble de la fonction publique d'État puisque les fonctionnaires prennent rang, pour leur demande de mutation, suivant un nombre de points qui s'acquièrent avec l'ancienneté et, dans une moindre mesure, la composition du foyer ou la situation familiale. Les fonctionnaires les plus anciens sont, de cette façon, placés en tête des tableaux de mutation et choisissent donc leur affectation. Introduire de nouvelles règles de priorité nécessiterait donc une révision de ces règles de gestion et il est certain qu'une telle modification ne serait pas consensuelle. Les fédérations syndicales de la fonction publique ont maintes fois exprimé leurs réticences à faire évoluer ce dispositif.

L'analyse conduite par Dominique MONJARDET est connue et partagée par nombre de hauts responsables du ministère de l'Intérieur¹⁴⁶; elle s'applique indifféremment aux différents corps de la police nationale et donc aussi à ceux chargés de la police de souveraineté. Cependant, comme nous l'avons vu dans plusieurs des exemples que nous avons évoqués, les CRS (et de la même façon, les gendarmes mobiles) constituent une communauté professionnelle particulière, ne serait-ce qu'en raison des sujétions liées à la mobilité géographique et au rythme des missions qui lui sont confiées.

Pour revenir aux constats posés par D. MONJARDET et aux propositions qu'il avance, modifier substantiellement la « règle du jeu » reviendrait au fond à chambouler une file d'attente (certains fonctionnaires de police s'inscrivent, dès leurs premières années d'exercice, sur le tableau de mutation pour un « retour au pays », en

¹⁴⁶ C'est bien cette prise de conscience qui a conduit à mettre en oeuvre les dispositifs incitatifs évoqués plus bas dans ce développement.

visant des circonscriptions souvent situées au sud de la Loire et attendent de longues années d'atteindre un « rang éligible » et éventuellement à décevoir biens des espoirs. C'est donc sans surprise que les organisations syndicales manifestent à cet égard une certaine opposition.

Plus concrètement, le système en vigueur, comme dans nombre d'autres administrations, donne la primauté aux fonctionnaires qui ont le plus d'ancienneté. Il génère deux types extrêmes de peuplement dans les circonscriptions de police : celles aux taux de criminalité les plus faibles et ensoleillées au sein desquelles on trouvera de nombreux gardiens de la paix avec 15 ou 20 ans d'ancienneté (souvent un retour dans la région d'origine) et celles plutôt rudes, au sein desquelles la moyenne d'âge est faible (c'est le purgatoire avant d'obtenir une meilleure affectation).

Certains dispositifs d'encouragement financier ont été peu à peu instaurés afin d'essayer de contrebalancer cette tendance. Ainsi certaines circonscriptions de police ont-elles été classées comme « sensibles » par la direction centrale de la sécurité publique ; elles ouvrent droit pour les fonctionnaires qui y sont en poste à une bonification. L'un des dispositifs récents s'appelle « NBI » (pour « nouvelle bonification indiciaire ») et permet de compléter les salaires d'une prime mensuelle correspond à quelques dizaines de points d'indice de la fonction publique. Une NBI de 25 points correspond par exemple à une prime mensuelle d'un peu plus de 100 €. Tout laisse penser que le système n'est pas encore assez incitatif, notamment pour ce qui est de la prise en compte dans l'évolution de carrière et pour le calcul de la retraite du temps passé dans ces zones dites sensibles, car ce sont

toujours autant de fonctionnaires débutants qui sont affectés en région parisienne.

Ces dispositifs très imparfaits concernent de manière identique les « police du sommeil » et la « police de souveraineté », avec le même potentiel de nuisance à leur efficacité.

Le *quatrième et dernier niveau* d'analyse de la grille de Claude RIVELINE, est celui de la “ *matière* ”, autrement celui de la sécurité elle-même. Contrairement à une entreprise qui fabriquerait des produits ou à une banque qui gérerait des flux d'argent, la sécurité est une « matière » insaisissable, à la fois un bien matériel et immatériel. Prise comme une mission, on voit que nos trois autres niveaux d'analyse s'articulent plus ou moins bien selon le type de problèmes à traiter. Prenant appui sur les typologies proposées dans la première partie de cet article, on mesure une meilleure articulation pour les missions de sûreté du territoire que pour celle de “ police du sommeil ” ou de traitement de la petite délinquance.

En somme, l'État s'est donné pour rôle d'encadrer l'action de la force publique, un peu comme une autorité de régulation fixe des règles aux opérateurs d'un secteur d'activité, mais les principaux services de sécurité sont une émanation de l'État. Ce double positionnement, en droit et en fait, peut poser un problème de légitimité : l'État qui fixe les règles d'exercice des métiers de la sécurité est parfois lui-même en situation d'échec avec ses propres services qui peinent à faire face à l'augmentation de la délinquance.

Cette mise en lumière des trois postures conjuguées de l'État vis-à-vis de la sécurité, par l'utilisation d'une approche pluridisciplinaire et par le détour du concept de " force publique ", pose aussi immédiatement les limites d'un programme politique qui se donnerait pour ambition de résoudre définitivement le problème de l'insécurité. Mieux lutter contre l'insécurité imposerait au minimum de faire évoluer ou d'influencer simultanément les trois postures identifiées, étant entendu que toute intervention basée uniquement sur l'un des leviers (évolution du cadre juridique ou renouvellement des pratiques managériales, par exemple) se révélerait pour le moins insuffisante et, à l'extrême, susceptible de porter atteinte au fragile équilibre des trois rôles. Étonnamment, la question de l'imbrication entre l'État et la sécurité publique n'est jamais posée en ces termes.

Une lente évolution voit se développer des politiques de responsabilité partagée de la sécurité, l'émergence forte d'acteurs privés ou publics distincts des services de l'État chargés de la sécurité, ou encore une irrigation par un mode de gestion emprunté à la sphère privé (LOLF). Ainsi un nouvel équilibre dans le management de la force publique prend corps dans un apparent consensus, sans explicitation ni débat public. Il arrive que cette question soit enfouie sous une discussion plus englobante sur l'action régaliennne de l'État.

Au-delà des trois postures évoquées dans ce chapitre et du partage évolutif de l'action et des responsabilités en matière de sécurité entre l'État et d'autres acteurs de la sphère publique ou privée, ce qui doit plus particulièrement retenir notre attention à ce stade de l'analyse c'est le modèle original de gestion de la force publique dont nous dessinons progressivement les contours. L'une de ses particularités tient

au fait que son économie générale repose en grande partie sur l'identité même du « donneur d'ordre » (l'État) mais aussi sur la nature de la mission (police de souveraineté, préservation de l'intérêt général) et le marquage identitaire de ses acteurs (les corps qui en sont chargés).

Ces particularités rendent fragile cet édifice managérial et limite certainement son champ d'application. Mais puisque que pour l'exercice de la police de souveraineté, ce modèle a fait ses preuves et qu'il est peut être mis en danger par le placage des pratiques managériales du *main stream* qui en ignoreraient les vertus ou encore par le regard porté sur le périmètre légitime d'action de l'État, nous allons à présent nous attacher à approfondir et à affirmer plus nettement les traits caractéristiques et les ressorts de ce modèle spécifique de gestion.

CHAPITRE IV

CE MODÈLE SACERDOTAL TRANSCENDE LES CORPS, S'ANCRE DANS L'HISTOIRE ET S'APPUIE SUR UN PUISSANT MYTHE

L'examen plus approfondi des conditions de mise en oeuvre de la force publique et du management de ses acteurs ainsi que les différentes situations de gestion que nous avons analysées dans le cadre de nos travaux nous ont suggéré l'existence d'un management spécifique. La logique de corps semble en être le substrat et la croyance en l'État ou l'une de ses autres expressions, comme l'intérêt général ou la loi, se pose en clé de voûte d'un modèle que nous qualifions de sacerdotal et qui pourrait bien faire école pour d'autres secteurs du management public.

A. L'esprit de corps

Proposer une description plus aboutie du « modèle sacerdotal » à l'oeuvre au sein de la police de souveraineté suppose, d'une part, d'identifier d'autres tribus susceptibles de fonctionner sur les mêmes ressorts que la police de souveraineté et, d'autre part, d'examiner la validité et la portée, pour ces mêmes tribus, du mythe porteur de l'État.

I - L'esprit de corps ou les corps de l'État comme tribus

Au-delà de la police, de la gendarmerie ou de la « préfectorale », l'administration française a ceci de particulier qu'elle est composée d'une kyrielle de corps. La production de ces corps, les spécificités des « grands corps », leur « reproduction » et leur « conservation » ont fait l'objet d'une littérature relativement abondante¹⁴⁷ mais hétéroclite. Thierry PFISTER, dans un chapitre intitulé « corps à corps », souligne que « *les grands corps demeurent donc tels qu'en eux-mêmes, drapés dans leur dignité* ».

Pour cet auteur, les corps et des élites se reproduisent suivant une sorte de « code génétique » social particulièrement stable, stabilité renforcée par la puissance des corporatismes. Il analyse par ailleurs l'impact du statut des fonctionnaires. Abordant les garanties statutaires, il conclut : « *la mise en œuvre des thèses de Weber s'est révélée catastrophique. Il s'était essayé à distinguer entre les fonctionnaires politiques "reconnaissables extérieurement au fait qu'on peut les déplacer à volonté" (cas du corps préfectoral) et ceux qu'il nommait 'les véritables fonctionnaires', c'est-à-dire les exécutants consciencieux de la décision suprême, quel que soit le jugement personnel qu'ils portent sur celle-ci (cas des policiers)* »¹⁴⁸. On retrouve sous la plume de plusieurs autres auteurs¹⁴⁹ cette approche assez polémique des corps.

¹⁴⁷ Thierry PFISTER, « *La République des fonctionnaires* », Ed. Albin Michel, Paris, 1988, p. 65 et suivantes. Voir aussi Claude DUBAR, Claude TRIPIER, « *Sociologie des professions* », Ed. Colin, Paris, 1998.

¹⁴⁸ Les exemples entre parenthèses sont les nôtres et ne sont pas explicitement abordés par l'auteur cité.

¹⁴⁹ On pourra notamment se référer à la diatribe récente de Ghislaine OTTENHEIMER contre l'inspection générale des Finances dans « *Les intouchables : grandeur et décadence d'une caste* », édition Albin Michel, 2004

Dans un article intitulé « L'esprit de corps dans les grands corps de l'État en France », Marie-Christine KESSLER¹⁵⁰ rappelle tout d'abord que le « corps » est une réalité héritée de l'Ancien régime, réalité laissée dans notre société par l'ordre social des Corporations. Elle commente plus particulièrement les facteurs et mécanismes d'appartenance à un corps en soulignant que « *le modèle qui fait de la profession un corps auquel on appartient et qui fournit à ses membres un statut et une identité implique une division sociale entre ceux qui en sont membres et ceux qui n'en sont pas, ceux qui s'identifient à un nom et ceux qui ne le peuvent pas, ceux qui sont sacrés et ceux qui sont profanes* ».

Le corps apparaît ainsi comme une ligne de partage entre un collectif lié par une puissante identité collective et les autres. L'analyse de Marie-Christine KESSLER met aussi en avant la dimension sacrée du corps, dimension sur laquelle elle revient plus loin dans le même article en évoquant les croyances communes qui font le liant des corps.

À cet égard, recherchant les sources de « l'esprit de corps », elle fait l'hypothèse que celui-ci est « *tout d'abord constitué par un noyau de croyances collectives et de stéréotypes répétitifs* », autrement dit un ensemble de pratiques rituelles tel que nous l'avons mis en évidence et commenté à plusieurs reprises dans nos travaux relatifs à la police de souveraineté. Cet auteur précise que « *ces croyances communes peuvent aisément se répertorier dans la littérature émanant des grands corps eux-mêmes* », comme autant de « bibles ». Ses travaux portent essentiellement sur le Conseil d'État, l'inspection générale des Finances et la Cour des comptes.

¹⁵⁰Marie-Christine KESSLER, « *Les grands corps de l'État* », Que sais-je ?, Éditions PUF, 1994.

À la différence de ces grands corps, les traditions et les rites du corps préfectoral et de la police ont manifestement fait l'objet de moins d'écrits et, comme nos travaux l'ont montré, c'est dans les situations de gestion ou les études de cas qu'il faut aller rechercher et reconstituer les rites et les croyances de ces différentes tribus.

Nos travaux rejoignent cependant ceux de M.-C. KESSLER quand, se référant à WEBER, elle met en avant le fait que « *les membres des grands corps rivalisent de lyrisme pour évoquer ce lignage aux origines lointaines et les grands hommes qui les ont précédés dans leur institution* ». La police de l'ordre repose en effet, comme nous l'avons vu, sur une étonnante stabilité historique et les pratiques professionnelles du corps préfectoral sur une histoire et une tradition.

II - Plusieurs facettes du mythe de l'État, du service public ou de l'intérêt général

Dans sa définition des corps, Marie-Christine KESSLER commence par rappeler que le dénominateur commun à tous est que leurs membres sont unis en une organisation juridiquement stable, protégée et légitimée par l'État, lecture qui rejoint celle de Mary DOUGLAS qui explique dans son fameux ouvrage « *Comment penser les institutions* » que l'institution est un corps social légitimé. Et tout laisse penser que plus une institution est forte, plus elle peut s'imposer aux individus. Ce qui revient à reconnaître au mythe (l'État, par exemple) et aux rites, une certaine puissance.

Dans le même ouvrage que celui évoqué précédemment, Thierry PFISTER aborde le mythe de l'intérêt général, et y consacre même un chapitre du même nom. Il concentre son analyse sur la haute fonction publique française, celle des grands corps, et indique que « *le discours sur la compétence n'est pas le seul élément qui fonde la démarche technocratique. L'autre composante de cette idéologie est constituée par la notion d'intérêt général. La haute fonction publique, par sa permanence et son caractère non partisan, serait à même d'exprimer les orientations convenant le mieux au pays* ». Cet auteur critique clairement la notion-même d'intérêt général qui, malgré la dimension mythique qu'il lui reconnaît, ne serait que le pâle reflet d'une conception élitiste et a-démocratique de la société.

Mais si l'État, le service public ou l'intérêt général sont érigés en mythes, c'est aussi en raison du soubassement offert par leur légitimité et leurs principes fondateurs. À ce sujet, un rapport d'étude de l'ENA¹⁵¹ rappelle notamment que « *Les principes fondamentaux du service public, en régissant les relations entre l'Administration et les usagers, consacrent la légitimité de ce service public* ».

¹⁵¹ Rapport de séminaire à l'ENA, « *Motivation, déontologie et renouveau du service public* », cycle de perfectionnement 1992 des administrateurs.

Plus précisément, une part importante de ces principes fondamentaux du service public tient aux règles de déontologie (précisées par les statuts de la fonction publique) notamment sur l'exercice d'une activité privée, les règles du secret et de la discrétion, ainsi qu'à « *l'obligation d'assurer les fonctions (continuité du service, devoir d'obéissance, interdiction du cumul), l'obligation de réserve (égalité d'accès au service public, neutralité du service, comportement digne), les obligations de secret et de discrétion* », à partir des éléments tant réglementaires que jurisprudentiels.

Ce mythe protéiforme de l'État n'a cependant pas nécessairement, comme nous l'avons vu, une caractérisation ou encore un affichage explicite. À l'opposé de ce qui est observé dans la sphère religieuse, il y a peu d'iconographie autour de l'intérêt général ou du service public, et cet édifice symbolique garde ses contours flous ; tout au plus est-il mis en avant dans la pensée politique ou philosophique, avec plus ou moins d'acuité (ce qui rejoint la notion de champ régalien que nous avons abordée au chapitre III).

Ce défaut d'explicitation ou de manifestation du mythe de l'État en affaiblit probablement la portée dans le mécanisme rituel que nous avons mis en lumière, sauf à considérer que sa traduction dans un système de valeurs (l'équité du service public, l'égalité entre les citoyens devant l'administration, la probité des fonctionnaires, etc.) obvie cette faiblesse potentielle. Ainsi, on retrouvera par exemple parmi les agents de la direction générale des impôts ou de la direction générale de la comptabilité publique (Trésor public) fortement ancrée la valeur d'égalité devant l'impôt (l'existence même d'une fiscalité étant considérée comme l'essence d'une Nation).

III - Éthique, tradition et cordes de rappel ou autant de manifestations des rites

L'article de Marie-Christine KESSLER auquel nous nous référerions précédemment fait mention à plusieurs reprises de l'importance des rites dans le fonctionnement des corps et la préservation de leur identité. Elle remarque notamment qu'il « *existe des cérémonies très rituelles et solennelles de prise de fonction comportant une gestuelle particulière [...], le protocole a un sens très fort et ne peut être réduit à quelques recettes destinées à respecter les préséances : il induit en fait des comportements et des règles* ».

Nous avons fait la même observation pour les motards de la gendarmerie et la vie préfectorale, très marquée par le cérémonial. Comme le suggérait très nettement la trilogie mythe-rites-tribus sur laquelle nous avons abondamment pris appui dans notre recherche, les rites tendent à rappeler le mythe, à l'entretenir, tout en s'en nourrissant. « *Ces codes de morale et d'action ont de surcroît, tous, la même clef de voûte : ils sont marqués par la vocation du service public* », ajoute, sur ce plan, Marie-Christine KESSLER.

Cette forte codification des relations et des pratiques professionnelles a aussi sa traduction dans la prévention des conduites déviantes.

Une autre étude de l'ENA¹⁵² consacre à ce sujet de longs développements en avançant, pour commencer, et de façon assez rassurante, au sujet de la détection, du traitement, de la sanction et de la prévention de la corruption, que « *les différents témoignages recueillis concordent : la corruption dans la fonction publique de l'État est peu répandue* ». L'approche est probablement un peu angélique et plus intéressant nous semble le commentaire des mesures concrètes mises en oeuvre dans les différents corps de l'État. Sur ce point, le rapport constate que « *les mesures de prévention de la corruption [sont] inégalement répandues. Un effort au demeurant peu coûteux, doit être engagé afin d'inscrire dans les modules de formation initiale et permanente des écoles de la fonction publique, les principes essentiels de probité adaptés aux métiers à risque* ».

De façon pragmatique, les rapporteurs soulignent que « *puisque la prévention ne peut malheureusement suffire à éviter la corruption, l'administration doit organiser des procédures d'inspection et de contrôle [...] elle contribuera à rendre en permanence présente dans l'esprit du fonctionnaire l'obligation de respecter les règles de probité et d'honnêteté. Elle garantira ainsi le respect par l'usager du service public et de ceux qui l'incarnent* ».

¹⁵² Monographie administrative, « *La corruption, la lutte contre la corruption des fonctionnaires de l'État : l'exemple de trois administrations : France Telecom, le Ministère de l'Industrie, l'Administration pénitentiaire* », 1995, cycle de perfectionnement des administrateurs.

Un autre élément traverse les pratiques professionnelles et les rites : il s'agit de l'éthique. Il est intéressant de nous référer ici aux travaux de Didier JEAN-PIERRE¹⁵³. Ce dernier examine l'éthique du fonctionnaire à travers son expression contentieuse et son contrôle juridictionnel. Il s'agit d'une forme originale de contentieux puisque le juge administratif ou constitutionnel (dès lors qu'il est considéré que le juge pénal, celui qui traite « les affaires », n'a pas le monopole de la lutte contre la corruption administrative), est amené à interpréter des notions telles que celles de loyauté et d'intégrité qui, à l'origine, n'ont rien de juridique.

Didier JEAN-PIERRE relève notamment que *« au sens absolu, l'éthique se contenterait de renvoyer à la conscience de l'agent. Mais au sens relatif, l'éthique du fonctionnaire doit être entendue comme une éthique appliquée. C'est une morale professionnelle qui noue des relations étroites avec le droit, et dont l'application se parfait grâce au contrôle juridictionnel »*.

Avant de conclure son ouvrage en deux parties (« le contrôle des valeurs » et « la valeur du contrôle », en échos aux « cordes de rappel » des conduites déviantes), cet auteur établit une distinction entre l'éthique et une forme plus englobante de régulation qu'il nomme « morale ». Il précise : *« l'éthique apparaît comme la recherche de valeurs subjectives, découvertes à partir de l'expérience, tandis que la morale universelle, objective et contraignante relève du domaine de la loi et de la norme »*.

¹⁵³ Didier JEAN-PIERRE, « *L'éthique du fonctionnaire civil* », bibliothèque de droit public, tome 202, Paris, 1999.

Notre recherche bibliographique sur la force publique et les difficultés parfois rencontrées pour faire le tri entre des sources exploitables et d'autres à classer dans la rubrique des « faits divers », a montré que les contributions sur la déontologie policière ou le besoin d'éthique comme moyen de prévention des « bavures » étaient nombreuses. Par contraste, dans la sphère privée de l'entreprise, cette production est plus limitée à l'exception notable du rôle de « déontologue », en fort développement actuellement, notamment dans le secteur bancaire.

À cet égard, nous retenons de Jean-Luc BODIGUEL¹⁵⁴ ; à la question « pourquoi a-t-on tant besoin d'éthique ? », il avance la réponse suivante : *« le renouveau d'intérêt pour l'éthique des agents publics est liée dans les sociétés occidentales à une série de facteurs tantôt communs, tantôt spécifiques à un pays. Quatre raisons expliquent cet intérêt en France. Il y a d'abord la disparition progressive d'un modèle qui assurait la transmission des valeurs du service public. Un deuxième facteur réside dans la perte de la spécificité du travail dans l'administration publique qui a entraîné, en troisième lieu, une évolution des représentations idéologiques des fonctionnaires ; sens de l'État en baisse, identification aux usagers, montée de l'individualisme. Enfin, la montée du néolibéralisme et l'apparition de la nouvelle gestion publique ont rendu plus perverse l'hypocrisie de l'État face à l'argent des fonctionnaires ».*

¹⁵⁴ Jean-Luc BODIGUEL, « *Éthique publique* », Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale et « *Éthique de l'administration et du service publique* », printemps 2002, vol 4, n°1.

Dans la perspective de nos travaux, l'un des intérêts des hypothèses formulées par BODIGUEL est de montrer qu'un affaiblissement du mythe (qualifié par exemple de « sens de l'État ») peut avoir comme conséquence un affaïssement du mécanisme de régulation des conduites individuelles dont une autre forme d'expression serait une plus forte demande d'éthique.

D'autres travaux¹⁵⁵ complètent cette approche en analysant, notamment, la place prise par la déontologie dans les pratiques professionnelles des fonctionnaires. Un rapport d'étude de l'ENA conclut à ce sujet que *« la tradition française privilégie une approche juridique et disciplinaire de la déontologie. La déontologie fait l'objet d'un cadre normatif élaboré et des systèmes de contrôle et de sanction sont développés pour garantir l'application de ce cadre normatif. Ce « modèle français » est remis en question par les mutations du contexte comme des formes de l'action publique »*. Les auteurs sous-entendent là que la modification du périmètre des actions considérées comme régaliennes, le fait de confier aux collectivités locales ou à des opérateurs privées certaines missions autrefois dévolues exclusivement aux fonctionnaires de l'État, questionnent, de façon incidente, la cadre établi de la déontologie.

¹⁵⁵ ENA, séminaire d'administration comparée, *« La gestion des ressources humaines, éléments de performance des administrations publiques »*, groupe 7 : déontologie, juillet 1999.

Aussi, ces auteurs soulignent-ils que « *l'évolution du contexte de l'action publique incite au renouvellement de la notion de déontologie (évolution des attentes des citoyens usagers, judiciarisation de l'action publique, vigueur de la réflexion éthique dans les sociétés contemporaines)* » et insistent parallèlement sur le fait que « *l'évolution des formes de l'action publique renforce l'exigence déontologique (diversification des métiers et des opérateurs, volonté d'ouverture, de transparence et de responsabilisation des agents)* ».

Il est intéressant de noter que cette dimension presque théologique de l'action publique est abordée en des termes très proches par des auteurs qui se sont intéressés à la fonction publique territoriale. Ainsi, dans la conclusion de son ouvrage¹⁵⁶, Patrick JOUIN, lui-même haut-fonctionnaire territorial avance : « *je crois que la force des concepts déontologiques serait altérée en enfermant ces derniers dans des formules catégoriques. Une énonciation trop précise renforcerait mal à propos le caractère autoritaire d'une déontologie que chacun d'entre nous doit s'approprier personnellement plutôt que de subir* ». Cela rejoint la « résonance individuelle du mythe » dont nous avons essayé de dessiner les contours précédemment dans ce développement. Patrick JOUIN précise sa pensée en ajoutant « *[l'aspiration déontologique] engage une réelle philosophie de l'action locale et doit permettre de redonner du sens, de la perspective, du relief à nos engagement publics* ».

¹⁵⁶ Patrick JOUIN, « *Déontologie du fonctionnaire territorial* », Hôtel de ville Éditions, 1996.

La place accordé au sens, à la production de sens, est grande dans cette analyse. Au fond, cet ouvrage qui se traduit par la proposition d'une charte déontologique ne doit-il pas s'interpréter comme le besoin de promouvoir des valeurs et de construire une tradition de l'État au sein d'une administration naissante ?

Les différents auteurs et études que nous avons ici mobilisés ont cela de commun qu'ils établissent un lien étroit entre les mécanismes de régulation ou « cordes de rappel », d'autres concepts comme l'éthique ou la déontologie, et les rites propres à chaque corporation apportant son concours à l'action publique. Mais ces contributions montrent aussi qu'il ne peut y avoir d'éthique ou de déontologie, par exemple, sans une référence commune et suffisamment puissante à un mythe, une sorte d'idéal commun ou de sens partagé.

Au fond, l'évocation des corps de l'État , des différents rites qui les caractérisent et des formes que peut prendre leur mythe (sens de l'État, préservation de l'intérêt général, défense du service public) suggère la nécessité d'une soudure symbolique pour établir, consolider ou simplement pérenniser une trilogie mythe-rites-tribu qui, à plusieurs égards et sans que nos travaux ne permettent une complète généralisation, semble pouvoir constituer la colonne vertébrale d'un management public efficient.

B. Pour la police de souveraineté, le couple Police / État est d'une étonnante stabilité

Le modèle original de gestion dont nous avons donné les principaux traits dans le chapitre précédent a également cela de caractéristique qu'il semble puissamment ancré dans la tradition. Il apparaît en effet que depuis l'époque de Philippe LE BEL et l'épisode déjà relaté de l'arrestation des Templiers, opération de grande ampleur et d'une efficacité décoiffante, les fondamentaux du fonctionnement de la police d'État n'aient pas profondément évolué.

Cette stabilité des pratiques fait écho à l'étonnante stabilité du couple Police / État, dans l'exemple français. L'objectif de ce chapitre est d'éclairer cette permanence historique. Cette inoxydable stabilité se traduit à la fois dans la définition même de la force publique mais aussi dans la conception de la police française et les traditions des corps chargés de l'incarner ou de la contrôler.

1. Au coeur-même de la définition constitutionnelle de la force publique

Une référence juridique et explicite à la “ force publique ” apparaît, on l'a vu, il y a plus de deux siècles dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. On relèvera avec intérêt que l'article 12 dispose que “ *la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force publique est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ”. Ce texte fondateur ne renseigne certes pas sur la mise en œuvre de cette force publique mais relie celle-ci à une nécessité – c'est en quelque sorte une “ raison d'État ” – et renvoie à l'un des enjeux clés de notre réflexion : l'existence et la forme de la force publique s'entremêlent avec ses modes d'action et la justification de sa légitimité.

Nous nous référons à nouveau à l'analyse d'Étienne PICARD¹⁵⁷, professeur de droit public à l'Université de Paris qui avait avancé que “ *la justice sans force est impuissante : la force sans la justice est tyrannique (...) il faut donc mettre ensemble la justice et la force* ”. Comme le dispose la rédaction de l'article 12 de notre Constitution, cette force publique est confiée à des services de l'État chargés de l'exercer dans le cadre stricte des règles de droit. À cet égard, M. PICARD soulève simultanément deux questions :

- comment garantir les Droits de l'homme et du citoyen par une force publique (ce qui renvoie aux modalités d'existence et d'exercice de cette force) ?

¹⁵⁷ E. PICARD, “ *Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ” - Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 5, mai-juillet 1991, p.201 et suivantes.

- comment faire pour garantir ces droits contre la force publique (ce qui renvoie au risque potentiel que porte en elle la force publique dans l'hypothèse où elle s'éloignerait de la loi : acte illégal isolé ou renversement du pouvoir) ?

Ainsi analysée, l'action de la force publique est par essence légitime puisqu'elle tend à défendre le bien commun ; sa légitimité est consolidée par plusieurs principes comme le principe générique d'assujettissement de la force au droit autrement dit un *principe de légalité* : la force ne peut entrer en action que dans les cas prévus par la loi. Lors d'une interpellation, par exemple, le Code de procédure pénale autorise les agents de police à faire usage de la "*force strictement nécessaire*".

La loi fixe donc à la fois le cadre d'intervention et des limites techniques de validité. Ainsi, on a vu que, pour la rendre recevable devant un tribunal, l'interpellation et l'audition d'un suspect doivent obéir à un formalisme rigoureux, manifestation éclatante de l'importance des rites, sous peine de nullité de l'ensemble de la procédure.

Le deuxième principe est celui de la *subsidiarité* ; "*il fait du recours à la force publique une ultima ratio à laquelle il ne peut être fait appel qu'à défaut de moyens moins contraignants, et toujours dans les proportions impliquées par les nécessités circonstancielles*" précise Étienne PICARD. Un vigile de supermarché qui voudrait neutraliser une personne coupable d'un vol à l'étalage se verrait par exemple condamné si, pour ce faire, il mettait en œuvre une contrainte physique trop forte (et a fortiori s'il venait à blesser la personne interpellée) ou s'il allait au-delà des prérogatives que lui confère son statut de garde privé.

Parmi ces particularités, Étienne PICARD pointe le risque de « putsch » que représenterait une subordination trop étroite à l'autorité civile de tous les services composant la force publique et il focalise sur le maintien de l'ordre intérieur, au centre de nos travaux, exercice probablement le plus sensible de la force publique. M. PICARD évoque la procédure de réquisition comme l'un des dispositifs destinés à “ *obtenir que la subordination ne remette pas en cause la séparation* ”, c'est-à-dire censé garantir des droits contre la force publique.

Comme nous l'avons précisé dans l'exemple des mineurs¹⁵⁸, l'activation, pour des missions identiques, des escadrons de gendarmes mobiles (force militaire) est subordonnée à la procédure de réquisition, rite très contraint qui doit écarter tout risque d'abus. La procédure est très formelle et notre expérience de terrain nous a d'ailleurs montré qu'il n'y est jamais dérogé. À la lumière de l'analyse d'Etienne PICARD, on comprend bien l'intérêt de cette procédure de réquisition et son rôle limitatif dans le contrôle de la force publique.

Nous retiendrons donc que la notion de force publique et notamment sa mobilisation au service du maintien de l'ordre trouve, après une première manifestation éclatante sous Philippe LE BEL avec l'arrestation des Templiers, un ancrage historique et juridique plus récent dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, c'est-à-dire un texte fondateur de notre droit moderne et que plusieurs modalités de sa mise en oeuvre sont précisées et codifiées (ritualisées, donc) dans des textes qui ont peu varié jusqu'à présent, à l'image des réquisitions en

¹⁵⁸ cf. III. A

vieux français ou du décret du début du XX^{ème} siècle portant règlement de la gendarmerie.

La généalogie de la police que nous propose Hélène L'HEUILLET¹⁵⁹ corrobore cette analyse. Dans une approche comparée des polices en Europe, elle démontre notamment que la police telle que nous la connaissons (ou presque) constitue une invention française qu'elle attribue à Louis XIV. Ce dernier a, en effet, par son édit de 1667 mis en place une fonction autonome de police et la charge de lieutenant de police. Par cet édit, c'est clairement « l'ordre urbain » que vise le monarque puisque dans le texte promulgué il souligne, en guise de motivation, « *les plaintes qui nous ont été faites du peu d'ordre qui était fait dans notre bonne ville de Paris* ».

Dans le même article, Hélène L'HEUILLET rappelle que la « première forme de police, antérieure à la police à proprement parler, est la maréchaussée. Créée à l'origine pour chasser les déserteurs et maintenir l'ordre parmi les soldats, elle devient sous François I^{er}, un instrument de police chargé des communications et des routes. [...] Quand, par la loi de février 1791, la maréchaussée se change en gendarmerie, elle demeure la police de l'État territorial. » Cette modification du cadre d'emploi de la gendarmerie intervient, et ce n'est sûrement pas un hasard, seulement deux années après la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui, comme nous venons de le voir, a donné un fondement juridique à la force publique. Après l'existence juridique, il s'agissait donc, pour le pouvoir, de donner corps à cette force publique.

¹⁵⁹ Hélène L'HEUILLET, « La généalogie de la police », in Cultures & conflits, n°48, 2002, p. 109-132.

Cet auteur observe par ailleurs que la « *fonction traditionnelle (de la gendarmerie) a été actualisée récemment sous la présidence de François MITTERRAND (et qu'elle) participe de l'ancrage de la souveraineté dans le territoire* ». Elle ajoute que la gendarmerie intervient encore de nos jours pour assurer la protection du souverain lui-même avec la Garde Républicaine¹⁶⁰, cette unité d'élite de la gendarmerie nationale qui, à cheval, à pied ou à moto, assure en particulier la sécurité rapprochée du chef de l'État et du palais présidentiel. Le dossier de presse¹⁶¹ de cette prestigieuse arme précise également que « *la Garde Républicaine est l'héritière de tous les corps militaires qui, depuis les premiers rois francs ont assuré la protection de la cité, la sécurité des institutions et les honneurs pour les plus hautes autorités de l'État. Ainsi, des sergents d'armes à la Garde Républicaine d'aujourd'hui, plus de 60 corps se sont succédés sous l'Ancien régime. [...] Corps d'élite, intimement lié à la vie de la Nation, la Garde Républicaine vient rehausser avec éclats les grands événements qui marquent l'histoire de la France* ».

Cette référence aux rois francs souligne l'ancrage ancien du mythe qui remonterait même avant Louis XIV.

En conclusion de son article, Hélène L'HEUILLET établit une relation directe entre la forme d'ordre qui régit nos sociétés modernes, c'est-à-dire l'installation d'un pouvoir et des règles de fonctionnement communes et conclut en avançant que « *la police soit une invention française semble bien l'enraciner dans le service de l'État. Si elle*

¹⁶⁰ Hélène L'HEUILLET cite dans son article la « Garde nationale » à la place de la « Garde républicaine », ce qui me semble constituer une coquille, à moins d'un contresens historique.

¹⁶¹ Ce dossier de presse est disponible sur le site Internet www.garderepublicaine.com.

constitue un service public, c'est néanmoins d'abord dans la mesure où elle trouve son origine dans la raison d'État », ce qui revient, cela est implicite dans l'analyse que cet auteur nous livre, à concentrer le propos sur la police de l'ordre ou police de souveraineté, objet de nos travaux.

II - Dans la conception de la police française moderne

Un éclairage complémentaire nous est offert dans les travaux de Paolo NAPOLI¹⁶². Pour comprendre le statut actuel de la police, cet auteur retrace la naissance de cette institution qu'il situe à la charnière des 18^{ème} et 19^{ème} siècles. Cet auteur convoque notamment les travaux de Michel FOUCAULT en rappelant une police définie comme le « gouvernement des hommes et des choses », autrement formulé comme « une rationalité administrative, dont le but est de gérer la sécurité, le bien-être physique et moral des hommes ».

Cette notion de « rationalité normative ou gouvernementale » occupe une place centrale dans son analyse. Malgré les débats dont la police a fait l'objet pendant la période révolutionnaire et que Paolo NAPOLI relate et en dépit de la récurrence des discussions sur son statut précis qu'il rappelle et commente, cet auteur relève une sorte de stabilité dans le fait que la police se voit attribuer un pouvoir de contrôle de la société.

¹⁶² Paolo NAPOLI, « *Naissance de la police moderne* », La Découverte, Pouvoir, normes et sociétés, Paris, 2003.

Sa mission s'étend à la sécurité des personnes, des biens et de l'État, au travers d'une police qu'il qualifie de « politique » et que nous nommons plutôt, en référence aux travaux de Dominique MONJARDET, « police de souveraineté ».

Paolo NAPOLI souligne en particulier l'existence d'une continuité conceptuelle entre l'Ancien régime et la période révolutionnaire, continuité qui porte à la fois sur les prérogatives et sur l'organisation de la police, malgré un contexte sociétal évidemment très variable. L'idée qui est ici avancée constitue d'ailleurs l'une des originalités des travaux de cet auteur.

Ce dernier avance en fait deux idées fortes qui corroborent notre constat de stabilité inoxydable du couple police / État. D'abord, il décrit une forte continuité dans des procédures et des modes d'action de la police, à travers les siècles. Ceci recoupe partiellement les éléments d'analyse mis en avant par Étienne PICARD et évoqués précédemment, tout en observant que Paolo NAPOLI le fait avec une profondeur historique plus importante, en faisant référence à la période pré-révolutionnaire.

D'ailleurs, et c'est la seconde idée-maîtresse de son ouvrage, Paolo NAPOLI développe l'idée que les modes d'action policiers ont finalement peu varié avec la Révolution, ce qui le conduit à argumenter une sorte d'absence de rupture par rapport à l'Ancien régime dans la naissance de la police moderne et une relative autonomie par rapport aux idées nouvelles de la période révolutionnaire. Il souligne en particulier la « *relative inertie de [...] l'outil réglementaire, par rapport aux valeurs [...] nouvelles* » de la fin du 18^{ème} siècle. Nous pourrions tout à fait trouver une mise en perspective très semblable chez TOCQUEVILLE.

Ceci n'est pas sans rappeler le Traité de police de Nicolas DELAMARE, déjà cité plus haut, dont la rédaction a débuté au début du siècle des Lumières pour se terminer dans les années 1720. Même si la référence peut paraître datée, l'œuvre de ce dernier consacrée à la police mérite que nous y consacrons quelques lignes¹⁶³. Il n'y avait pas à cette époque de concours ni d'école des commissaires aussi Nicolas DELAMARE acquit à l'âge de 34 ans la charge de commissaire au Châtelet (centre de Paris) et fut ensuite affecté à la Cité. En parallèle de sa carrière, il se lança très vite dans ce qu'il appelait "sa grande entreprise" qui consistait à réunir un grand nombre d'ouvrages ou de documents de toutes sortes sur la fonction policière. Il put ainsi publier en 1705 le premier volume de son traité.

L'histoire retiendra qu'il s'agit certainement de l'un des premiers recueils consacrés à la police et que les problèmes de financement de son œuvre et de sa publication conduiront son auteur à la ruine... Le

¹⁶³ P.-M. BONDOIS, "Nicolas Delamare et le traité de la police", Revue d'histoire moderne, 1935.

premier titre du livre premier du traité s'intitule, de manière ambitieuse, " Idée générale de la police " ; même s'il n'y fait pas explicitement référence, Nicolas DELAMARE y donne une première définition des prérogatives de la force publique et de ce que pourraient être ses missions.

À la lumière de ces évolutions récentes, il est intéressant de relire ce passage du traité dans lequel il liste les domaines d'intervention de la police : *" la religion, la moralité, la santé, les approvisionnements, les routes et les ponts et chaussées, les édifices publics, la sécurité publique, les arts libéraux, le commerce, les fabriques, les domestiques, les pauvres "*. Ces champs d'action sont en fait ceux de l'ensemble de l'action de l'État et une formule résume assez bien cette situation : *" avant que la police ne prenne une forme administrative, c'est l'administration qui est policière "*. Il rejoint l'analyse proposée par NAPOLI.

Pour notre part, nous retiendrons des travaux de Paolo NAPOLI une méticuleuse démonstration de l'étonnante stabilité de l'institution policière française. Il faut cependant noter que l'autonomie des procédures de police qu'il décrit vis-à-vis des mécanismes de régulation politique, économique et social depuis le 18^{ème} siècle apparaît à plusieurs égards contestable. En réalité, il semble que le constat eût gagné en validité si l'auteur avait distingué les différentes dimensions de l'action policière et notamment la police de souveraineté parmi toutes les autres. Restreinte à cette mission, l'idée avancée est évidemment moins contestable car elle permet de faire abstraction des autres missions de sécurité publique ou de police de proximité, pour lesquelles il faut rappeler qu'elles étaient dévolues à des polices essentiellement

municipales jusqu'en 1941 et qu'elles sont aujourd'hui partagées avec nombre d'opérateurs privés, ce qui tend à démontrer que les procédures de police ont varié avec les régimes politiques et ont été influencées par plusieurs éléments tenant notamment à la libéralisation de l'économie.

L'analyse proposée par Paolo NAPOLI recoupe partiellement celle de Pierre ROSANVALLON¹⁶⁴ qui a identifié quatre « figures de base » dans lesquelles l'État s'est successivement incarné et qui constituent également les modalités spécifiques du rapport État-société : le Léviathan démocratique, l'instituteur du social, la providence, le régulateur économique. Dans cette quatrième figure, cet auteur propose une lecture pluri-séculaire des interventions à caractère économique de trois formes modernes l'État : l'État de police, l'État protecteur et l'État régulateur. Et il précise, « *dans l'État souverain, la police embrasse tout le champ social* ». Pierre ROSANVALLON nous confirme ainsi l'étroite relation entre l'institution de l'État et sa dimension policière même s'il met en relief plusieurs autres facettes fondatrices de l'État et de sa légitimité démocratique.

Dans un autre ouvrage¹⁶⁵ où il propose le fruit de ses recherches sur l'histoire de la démocratie française, Pierre ROSANVALLON analyse de façon approfondie la période révolutionnaire. Dans un chapitre qu'il consacre au « garde national et au citoyen », il décrit de quelle façon la figure du garde national a contribué à repousser celle du citoyen-propriétaire pour favoriser l'avènement de l'individu-citoyen. Il faut ici rappeler que, jusqu'au début des années 1780, le modèle de référence

¹⁶⁴ Pierre ROSANVALLON, « *L'État en France de 1789 à nos jours* », Éditions. Du Seuil, 2^{ème} édition, Paris, 1993.

¹⁶⁵ Pierre ROSANVALLON, « *Le sacre du citoyen, Histoire du suffrage universel en France* », Éditions Gallimard, Paris, 1992.

était le citoyen-propriétaire qui, participant par la production à l'enrichissement de la société, était un membre fort de la Nation. Un décret du 11 août 1792 facilite l'éligibilité du citoyen-soldat qui devient ainsi une nouvelle figure d'autorité de la Nation, incarnation d'une force légitime qui en fait l'égal, en puissance symbolique, du propriétaire qui, de surcroît, dès la première Constitution de 1791 n'est plus le seul à détenir le droit de vote.

Cet éclairage apporte une dimension complémentaire à notre analyse en mettant en avant le fait que l'accès élargi des citoyens aux fonctions de police a contribué à fonder notre démocratie moderne en dehors du rôle de protection de la souveraineté ou de police de l'ordre que nous commentions précédemment.

III - Dans les traditions et les pratiques professionnelles du corps préfectoral et de la police

L'efficacité d'une police de souveraineté toute dévouée à la protection du pouvoir est, elle aussi, d'une étonnante stabilité historique. À cet égard, le remarquable ouvrage « Histoire et dictionnaire de la police française »¹⁶⁶, préfacé par le ministre de l'Intérieur Nicolas SARKOZY, rappelle la prouesse technique qu'a représenté, il y a six siècles, en 1307, l'arrestation, au même moment et sur toutes les terres relevant du roi Philippe LE BEL, des membres de l'ordre du Temple.

¹⁶⁶ Arnaud TEYSSIER, Jean TULARD, « Histoire et dictionnaire de la police française : du Moyen Age à nos jours », sous la direction de Michel AUBOIN, Ed. Robert Laffont, 2005.

Ce coup de filet a été le signe d'une organisation particulièrement efficace, notamment à ce moment de l'Histoire où les moyens contemporains de communication et de coordination et de cartographie n'existaient évidemment pas.

Cet épisode historique a particulièrement retenu notre attention car, au terme de nos investigations sur l'ancrage historique de la police de souveraineté, il se présente comme une sorte de mythe fondateur. C'est en effet l'exemple le plus ancien et le plus spectaculaire de mise en oeuvre d'une véritable police au service du pouvoir que nous ayons retrouvé. De surcroît, ce véritable exploit managérial est d'autant plus significatif qu'il a pris appui sur une organisation qui a finalement préfiguré la police de souveraineté moderne : un corps spécifique, au management centralisé, capable de coordonner son action dans un sens et une logique entièrement dévoués au pouvoir souverain.

François DIEU¹⁶⁷ évoque quant à lui la décision du souverain Philippe II, au XII^{ème} siècle, de créer, spécialement pour assurer sa protection pendant le siège de Saint-Jean d'Acre, un corps de sergents d'armes qui fait figure d'ancêtre de la gendarmerie.

¹⁶⁷ François DIEU, « *Gendarmerie et modernité* », Montchrestien, Paris, p. 16.

Pour leur part, Arnaud TEYSSIER et Jean TULARD observent à juste titre que par l'opération de police menée à l'encontre des Templiers, les baillis et sénéchaux des capétiens, avant les intendants du Grand Siècle ou les brigades mobiles de CLEMENCEAU, ont continûment incarné une police de l'ordre au service du pouvoir, *« faisant ainsi la preuve d'une continuité politique dont les historiens n'avaient jusqu'ici pas fait état »*.

Ce dictionnaire historique donne bien d'autres illustrations du phénomène au 15^{ème}, 16^{ème} ou 17^{ème} siècle. Il rappelle, par exemple, l'action vigoureuse de LA REYNIE, nommé lieutenant général de Paris en 1667, sorte de préfet de police de l'époque, qui marqua les esprits en rétablissant avec une incontestable autorité la paix publique à la cour des Miracles, ce quartier de Paris hors de l'État de droit où régnaient bandits et mendiants.

Ce que met en évidence cette analyse historique et cette monographie d'envergure est cependant parfois absent de la grille de compréhension proposée par nombre d'historiens ou de sociologues de l'État. Si Bertrand BADIE et Pierre BIRNBAUM¹⁶⁸ rappellent que *« la lente formation de l'État absolu se réalise par le renforcement du pouvoir royal, qui réussit peu à peu à limiter les indépendances seigneuriales et l'autonomie des villes »* et que *« c'est en France qu'est créée la première armée permanente, nourrie, habillée, payée par le pouvoir royal »*, nulle part ces deux auteurs ne mettent en exergue le rôle crucial joué par la constitution et le renforcement progressif d'une police.

¹⁶⁸ Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, *« Sociologie de l'État »*, Ed. Grasset, 1979, p. 192 et suivantes.

Pourtant, la naissance de l'État, en France, semble largement consubstantielle de la création et de la montée en puissance d'une police de souveraineté, ce qui conduit Bernard BADIE et Pierre BIRNBAUM à insister sur l'idée que *« dès la fin du Moyen Age [...] le centre se transforme lentement en État absolu pour imposer son autorité. Dans ce but, il crée une administration qui ne va cesser de se renforcer en suscitant la progressive institutionnalisation de l'État. [...] Le roi favorise la naissance d'une bureaucratie centrale et de multiples conseils [...] tandis que parallèlement, pour briser la résistance des seigneurs, il renforce, autour des baillis et sénéchaux, les pouvoirs d'une administration régionale qui ronge peu à peu le champ de compétence des autorités traditionnelles »*. Ceci préfigure la mise en place de l'autorité préfectorale, prolongement local du pouvoir central et progressivement instituée en autorité de coordination de la police de souveraineté.

Cela explique sans doute la place qu'occupe le maintien de l'ordre public dans les missions dévolues au préfet, héritier direct de ces sénéchaux investis d'une autorité sur une nouvelle forme d'administration territoriale. En effet, la direction des services de police et le maintien de l'ordre figurent en bonne place parmi les pouvoirs des préfets prévus par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800)¹⁶⁹ et les différents arrêtés gouvernementaux.

¹⁶⁹ Édouard EBEL, « Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^{ème} siècle », La Documentation Française, 1999.

L'ouvrage que l'historien Édouard EBEL leur consacre, rappelle quelques épisodes marquants du corps préfectoral mis en première ligne pour rétablir, en situation de crise aiguë, l'ordre public. Il évoque notamment la crise alimentaire de 1812 et la répression des cris séditieux¹⁷⁰ en 1816. À forte dimension politique, les actions alors conduites étaient à la fois marquées par une grande fermeté que le préfet commandait aux agents placés sous leur autorité directe et par une complète soumission au pouvoir, de défendre l'État de droit ou ramener l'ordre public revenant à protéger, par tous les moyens, le pouvoir en place.

Approfondissant son analyse au travers de plusieurs moments-clé du XIX^{ème} siècle, Édouard EBEL remarque que *« la gestion du maintien de l'ordre par les préfets montre que chaque conflit dispose de sa particularité mais pour ces hommes, il n'existait pas de méthode particulière pour régler ces luttes [...]. Ce qui est remarquable surtout, c'est que ces situations particulières ont amené des réflexes communs, des permanences dans la manière de mener les conflits, [...] les mesures adoptées semblent permanentes d'une période à une autre. »* Dans bien des cas, nous pourrions prolonger le constat de EBEL en indiquant que les cadres d'action qu'il identifie sont sensiblement les mêmes de nos jours, ce qui conforte la stabilité qu'il met en lumière.

¹⁷⁰ Un chant ou un cri est dit séditieux s'il contient une attaque contre la gouvernement ou le régime établi et s'il provoque la rébellion. Cet adjectif est aujourd'hui assez peu usité. Toutefois l'article 20 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 dispose que tous cris et chants séditieux proférés dans des lieux ou réunions publiques seront punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe

L'observation des traditions et des pratiques professionnelles du corps préfectoral et de la police, même si ces institutions ont pu prendre des formes et des appellations différentes au cours des cinq ou six derniers siècles, montrent, d'une part, une grande stabilité dans les missions qui leur sont dévolus (une police de souveraineté qui préserve l'État de droit et protège, et fonde ainsi, le pouvoir central) et une certaine permanence dans l'organisation et les modes opératoires (une police présent partout sur le territoire nationale et aux ordres du centre).

C. Un modèle original de gestion et un puissant levier de management public

La première partie de ce mémoire nous a permis d'éclairer ce lien intime entre la force publique et l'État. Inscrit profondément dans la culture professionnelle des services en charge de la sécurité, la référence abstraite à l'État apparaît comme une dimension fondamentale à la fois des missions accomplies et de la façon de les accomplir. Pourtant, comme nous avons essayé de le mettre en évidence dans notre deuxième partie, la tradition est aujourd'hui apparemment bousculée car l'État est contesté dans l'exercice de certains pans de la sécurité publique et sa légitimité finit par être questionnée. Une partie de l'action publique en matière de sécurité est de plus en plus en proie à l'échec (lutte contre la délinquance versus « police du sommeil) tandis que les missions de « police de souveraine », appuyée un modèle original de gestion que nous allons nous attacher à décrire plus finement, sont peu critiquées.

À ce stade plus avancé de notre propos, les traits caractéristiques de ce modèle original de gestion se font plus nets : la dimension identitaire du management des services chargés de la police de souveraineté apparaît comme un élément déterminant et distinctif ; l'action et l'éthique de ces mêmes services sont marquées par le maniement du sacré ; ce management semble en outre indissociable de l'État, pris comme « mythe fondateur ». C'est l'ensemble de ces

composantes, que nous consolidons dans cette dernière partie, qui nous conduit à avancer la thèse d'un modèle sacerdotal.

I - La gestion identitaire des services de police : une mécanique de précision, basée sur le maniement du sacré et la confiance

Dans les chapitres précédents, nous avons eu pour objectif de mettre en avant cette relation apparemment immuable et séculaire entre la force publique et l'État, dimension quasi-mythique dont nous avons eu l'occasion de démontrer, à l'occasion d'autres travaux¹⁷¹ l'importance dans la mise en mouvement de la force publique. Mais pour reprendre¹⁷² l'analyse de Jacques GIRIN, un maintien de l'ordre repose donc essentiellement sur une coordination hiérarchique et sur l'existence, autour du préfet, comme un général en temps de guerre, d'un véritable « cercle de confiance ».

Le dernier élément de soubassement de cette confiance et d'importance dans la bonne exécution des différents mandats n'est autre que la peur et, naturellement, la charge symbolique de leur fonction. Non pas que les différents acteurs de la chaîne de commandement manquent de courage ou craignent le rapport de force avec les manifestants mais simplement tous, y compris le préfet, comme nous l'avons par exemple vu dans l'exemple de la manifestation des mineurs de Salsigne,

¹⁷¹ Cf. Arnaud LACAZE, « *Le maintien de l'ordre comme agencement organisationnel* », in *Gérer et Comprendre* de mars 2004, p.41-49

¹⁷² Cf. III. A

accordent une attention maximum aux opérations de maintien de l'ordre. Ces opérations à haut risque, qui mettent en danger la sécurité des personnes et des biens, ne peuvent pas échouer. Le poids qui pèse sur les épaules d'un directeur départemental de la sécurité publique, celles d'un commandant de groupement de gendarmerie ou encore de leurs proches collaborateurs, commissaires de police ou officiers supérieurs, est considérable. De leur rigueur, de leur savoir-faire professionnel, de leur fiabilité à l'épreuve du feu, dépend à la fois la réussite du dispositif de maintien de l'ordre mais aussi leur carrière. Et chacun le sait.

Même si les modes d'évaluation après coup d'un tel dispositif ne sont ni prévus à l'avance, ni très formalisés, ni même bien présents dans la culture managériale, des mécanismes de rétorsion existent en effet. Les modes de gestion de ces différents corps, tout comme ceux, si spécifiques, du corps préfectoral, permettent de prendre des décisions individuelles d'affectation très rapides. Ainsi, par exemple, un décret présidentiel qui mute un sous-préfet peut être préparé et signé en quelques jours ou quelques semaines. Après un « loupé », par exemple, un préfet peut ainsi être rapidement muté sur un autre poste ou placé « hors cadre », c'est-à-dire conserver son grade mais ne plus avoir, temporairement, d'affectation territoriale.

La « rétorsion » peut aussi prendre une forme plus adoucie et se traduire par un avancement de carrière ralenti, une promotion qui tarde ou une nomination sur un poste d'attente que d'autres appellent « placard ou purgatoire ». Par exemple, un lieutenant-colonel commandant un groupement de gendarmerie (c'est-à-dire les gendarmes de tout un département) n'accède généralement au grade de colonel qu'après deux années de commandement réussi. Nous avons pu

nous rendre compte , au travers des relations nouées avec ces chefs de services déconcentrés, que les clauses de réussite, bien que souvent informelles et appartenant à la sphère du « non quantifiable », étaient parfaitement connues et intégrées dans leur façon d'évoquer leur parcours professionnel.

Il est très net que réputation et professionnalisme sont des dimensions déterminantes des métiers préfectoraux ou policiers, qui fonctionnent suivant une logique de corps, sur laquelle nous revenons plus en détail plus tard dans ce mémoire.

Pourtant, évoquer le rôle de la confiance dans l'agencement organisationnel figuré par un dispositif de maintien de l'ordre et décrire les différents mandats, qu'ils soient explicites ou pas, ne suffit pas à décrire l'ensemble de l'agencement et sa cohérence. La notion même d'État, l'État comme salut, point de convergence, lumière vers laquelle se tournent les acteurs du conflit ou encore la notion de responsabilité de l'État dans le maintien de l'ordre, le dialogue social ou la réparation du préjudice subi par la commune soulignent l'importance de la dimension symbolique de notre agencement organisationnel. C'est ce qui nous conduit à avancer l'idée que le sacré occupe une place déterminante dans ce type de situation de gestion et dans les pratiques professionnelles des différents corps impliqués.

Cette dimension symbolique est également renforcée par le recours à la force publique et l'utilisation de la réquisition : des policiers et des gendarmes dont l'usage éventuel de la force, voire de la violence, est légitimé par la situation et se fait en application stricte du Code de

procédure pénale, c'est-à-dire conformément au Droit, dans sa plénitude qui confine ici au sacré.

Nous faisons ici cette hypothèse centrale de notre thèse : **le déterminant principal du fonctionnement vertueux de cette « police de souveraineté » tient à l'édifice symbolique dans lequel il s'inscrit (l'État comme mythe donc)** et à la trilogie mise en exergue par Claude RIVELINE puis illustrée par l'analyse de la formation et du management des motards de la gendarmerie nationale¹⁷³.

C'est la raison pour laquelle nous avons retenu comme titre pour notre mémoire **« La police de souveraineté : un clergé de l'État »**. L'État est entendu, nous l'avons vu, comme mythe et la police de souveraineté, mue par des pratiques ritualisée, cultive ce mythe, se sent portée par lui et le protège... comme un clergé protège son Église tout en faisant de cette Église le sens essentiel de son action. À plusieurs reprises dans nos travaux, tout comme Claude RIVELINE, nous avons pris appui sur cet isomorphisme entre la religion et l'édifice symbolique, ou cette trilogie, si éclairante pour comprendre et décrire le modèle managérial au coeur de notre recherche.

Nous formulons l'observation complémentaire suivante : cette mécanique identitaire, qui a fait jusqu'à présent l'objet d'un nombre réduit de travaux de recherche, pourrait, d'une part, faire école dans d'autres domaines du management public et, d'autre part, montre les limites sinon les dangers d'un plaquage, sur ces services investis de missions

¹⁷³ Cf. Arnaud LACAZE, « Les motards de la gendarmerie nationale française : un management purement identitaire ? », Revue Gestion 2000, juillet-août 2005, p.149-165

particulières (car ayant pour objectif de protéger le citoyen et la Nation, mission régaliennne qui confine au sacré), des idéologies managériales du *main stream* comme le management par objectifs¹⁷⁴.

Certains pans de la police ont un fonctionnement contestable et les travaux de Dominique MONJARDET ou de Fabien JOBARD¹⁷⁵ nous éclairent à cet égard ; ces deux auteurs avancent un certain nombre d'explications qui tiennent notamment à la gestion des savoirs et des hommes dans un univers en partie fermé à la recherche. Nos travaux ne contredisent pas ces constats mais leur ajoutent une dimension complémentaire en posant l'idée que la « *police du sommeil* », pour reprendre la typologie de Dominique MONJARDET, par effet de contraste par rapport à la « *police de souveraineté* », ne fonde pas son action sur l'édifice symbolique esquissé plus haut et sur lequel nous sommes revenus plus en détail dans la suite de ce développement.

Ainsi, comme nous l'avons vu, agencement organisationnel complexe, un maintien de l'ordre, manifestation la plus marquante de la « *police de souveraineté* », comporte de fait deux dimensions très prégnantes : il touche à la protection individuelle et collective (à la chair) ainsi qu'à l'intégrité des symboles de l'État (au sacré).

À ce stade de notre réflexion, il nous appartient de définir plus nettement les contours de ce modèle identitaire de management pressenti au travers des différentes études de cas conduites sans pour autant former spontanément un ensemble cohérent.

¹⁷⁴ Cf. Arnaud LACAZE, « *La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant ?* », in *Gérer et Comprendre*, septembre 2005, p.5-13

¹⁷⁵ *op. cit.*

Dans cette partie qui se veut conclusive mais ouverte, nous avançons donc un schéma d'interprétation qui doit être lu comme une première tentative de montée en généralisation.

II - Un management indissociable du mythe fondateur

D'abord, nous revenons sur la grille de lecture proposée par Claude RIVELINE¹⁷⁶, déjà mise plusieurs fois à contribution dans nos travaux pour décrire et comprendre le maintien de l'ordre ou encore ce management si codifié des motards de la gendarmerie. Pour sa réflexion, Claude RIVELINE convoque DURKHEIM qui postule qu'un rite nécessite une tribu pour l'observer et un mythe pour lui donner du sens. Lui-même, qui a servi quelque temps dans la cavalerie, met en avant l'exemple de l'Armée, institutions parmi les institutions, service incontestablement régalien, pour illustrer son propos. Nous nous saisissons de cette proposition pour décrire plus avant le modèle managérial à l'oeuvre pour la police de souveraineté, appuyé sur un mythe : l'État.

1. Un mythe : l'État

Le mythe, tout d'abord, est, dans notre approche, protéiforme. Si la grille de Claude RIVELINE nous indique dans quelle direction chercher, elle ne nous donne pas, de façon univoque, de qualification de ce mythe. Le point de départ de notre réflexion était cependant cette

¹⁷⁶ Claude RIVELINE, « *La gestion et les rites* », revue *Gérer & comprendre*, n°33, décembre 1993, p.82-90

« ombre portée » de l'État sur la « force publique » et ce lien intime tissé par la tradition française entre l'État et « sa » police.

À cet égard, il est troublant de revenir à l'étymologie du mot « police » qui renvoie simultanément à la cité, à la politique (avec la même racine « polis ») et à la police, en tant que institution ; cette étymologie arrime donc le concept de police à celui de gouvernement de la cité. Cette filiation par les mots n'est pas sans rappeler les travaux de François ROUSSEAU¹⁷⁷ qui, utilisant la même grille d'analyse pour décrypter les rouages de l'univers bien différents des patronages, des centres sociaux et de la Fédération Léo Lagrange, met en exergue l'effet du temps et la permanence des structures ; il avance « *la clé de l'énigme ne réside-t-elle pas dans le maintien d'une longue période de la cohérence entre les trois sommets du triangle ?*¹⁷⁸ ». Ces travaux présentent nombre de similitudes avec les nôtres.

Cette longévité, que nous avons commentée plus longuement sous l'angle de la stabilité du couple police / État dans un paragraphe précédent, est d'ailleurs largement commentée dans l'ouvrage collectif intitulé « Histoire et dictionnaire de la police », premier du genre¹⁷⁹, qui identifie, dès le Moyen-âge, les racines de la police française, citant par exemple la mise en place des prévôts, des baillis, des sénéchaux ou encore des sergents royaux, qui, dès le XIII^{ème} siècle, incarnent l'autorité royale et font régner l'ordre.

¹⁷⁷ François ROUSSEAU, mémoire de thèse pour le grade de docteur en économie et sciences sociales intitulé « *Gérer et militer* », p.278 et suivantes

¹⁷⁸ Les trois sommets de ce triangle se calquent sur la trilogie de Claude RIVELINE : mythe, rites et tribu.

¹⁷⁹ Michel AUBOIN, Arnaud TEYSSIER et Jean TULARD, « *Histoire et dictionnaire de la police* », éditions Robert Laffont, septembre 2005, p.4-68

Ce lien étroit entre la police et l'État, fondement de son identité, laisse en réalité place à plusieurs autres facettes du mythe fondateur. Comme nous l'avons vu dans l'exemple des motards de la gendarmerie, ce qui semble être moteur, c'est à la fois l'appartenance à un corps constitué, à une institution, à une « arme » mais aussi le respect du Droit, écrit avec une majuscule, ou d'un code de déontologie. Le mythe est une condensation de ces différentes notions abstraites dont l'État n'est qu'une représentation simplifiée.

Cette observation ne se situe pas tout à fait sur le même plan (sociologique) que l'analyse de Dominique MONJARDET qui dénonce les travers d'une production continue de normes par les directions centrales des différents services de l'État chargés de la sécurité. S'il y a bien dans la notion de mythe une sorte de référence centripète à l'État, observons qu'elle ne postule pas une omnipotence de l'État, concrétisée par un centralisme dans les instructions données. Ce constat vaut aussi après deux vagues (en 1982 et 2003) de lois sur la décentralisation et dans une organisation déconcentrée des services de l'État, qui donne tout son sens à l'institution préfectorale, aux directions régionales ou départementales des services de l'État dont ceux chargés de la sécurité publique. Autrement dit, la référence commune à ce mythe ne prédétermine pas le mode de coordination des services et ne proscriit pas, *a priori*, une déconcentration des pouvoirs.

Après tout, en filant, sans en abuser, une métaphore théologique, il y a bien plusieurs Églises qui se partagent le même Dieu bien qu'animées de liturgies différentes.

J'ai été frappé par cet entretien avec un jeune gardien de la Paix d'un commissariat du Val-de-Marne qui enregistrait ma plainte pour vol avec effraction. J'ai décliné mon identité et ma profession et ainsi laissé entendre que je connaissais quelque peu l'univers policier. Après une demi-heure de procédure, ce policier se laissa aller à la confiance et m'expliqua sa vocation précoce mais aussi sa démotivation, l'inconfort du métier et le manque de reconnaissance de la police en uniforme dans ses quartiers périphériques de Paris où la délinquance de voie publique a beaucoup crû ces dernières années. Il n'avait pas choisi cette affectation, dès sa sortie de l'école de police, comme bon nombre de ses jeunes collègues. Il ressentait le besoin d'évoquer les conditions d'exercice, les services de nuit, les contrôles d'identité toujours plus conflictuels avec les jeunes des quartiers ou ceux de passage (département en Paris et la seconde couronne, terre d'élection des gens du voyage, ...) et le sentiment « anti-police » de la population locale. Le dépôt de plainte et la complainte terminées, le policier conclut, en nous serrant la main, « *mais enfin, on y croit* ».

Sur le chemin du retour, je me suis plusieurs fois répété cette phrase. Mais « croire ?, croire à quoi ? », à la police ? À l'État ? À la noblesse du métier ? À un profond sentiment d'utilité sociale ? Probablement un peu tout à la fois... et cette indicible foi, éclairée par les travaux de DURKHEIM au travers d'un isomorphisme décidément troublant entre la religion et le management, qui fonde l'adhésion et qui scelle la cohérence d'un collectif. Ce jeune policier est bien en tension vers notre mythe protéiforme de l'État.

Si nous acceptons les contours de ce premier sommet du triangle d'interprétation de RIVELINE, on comprend plus aisément la possible

tension qui peut naître d'un partage, en fait ou en droit, de la force publique tant avec la reconnaissance des compétences d'acteurs de la sphère non-Étatique qu'au travers des modes de gestion inspirés du privé et plaqués, sans grand discernement, sur le fonctionnement des services chargés d'incarner la force publique. Cette notion de partage éventuel mérite toutefois d'être nuancée car dans bien des cas, la police d'État contrôle le partage (cas des polices municipales en France) en validant, autorisant ou régissant l'exercice des missions dévolues à d'autres opérateurs. L'État reste maître du jeu, comme nous le soulignons plus loin dans ce développement.

Dans le premier cas, le tryptique « mythe, rite, tribu » ne peut tout simplement pas fonctionner car le mythe n'est pas partagé. Une société de gardiennage peut faire un excellent travail et s'entourer de collaborateurs consciencieux, on ne voit pas très bien en quoi « ils pourront croire » si ce n'est au SMIC horaire auquel ils seront rémunérés et, dans la meilleure des hypothèses, une forme de conscience professionnelle ou d'impression diffuse de servir l'intérêt général... ou, peut-être, la fierté de protéger les gens, ce qui ne suffira probablement pas à créer un véritable mythe alternatif. Dans cette même perspective, l'observation des polices municipales est particulièrement éclairante. Pendant la période consacrée à ces travaux de recherche, nous avons pu approcher plusieurs polices municipales dans les départements de l'Aude puis du Calvados.

Notre position ne nous a pas permis de pénétrer intimement leur fonctionnement mais nous avons eu plusieurs occasions d'assister à des dispositifs conjoints avec la police nationale et d'établir des contacts réguliers avec les responsables des polices municipales, notamment

dans le cadre des contrats locaux de sécurité ou pour assurer la coordination sur des événements de portée significatives¹⁸⁰.

Demander directement à ces agents « en quoi ils croient » n'aurait pas forcément été compris – surtout dans la position professionnelle qui était la nôtre à ce moment de nos travaux – et n'aurait sans doute eu guère de sens mais nous avons eu à coeur de comprendre, toujours à partir d'échanges informels, de quelques questions dans une conversation, comment nos interlocuteurs étaient entrés dans la police municipale, comment ils voyaient leur avenir professionnel, ce qu'ils pensaient de la collaboration avec la police nationale, le prix qu'ils attachaient au port de leur uniforme et d'une arme, la perception qu'ils pouvaient avoir du rôle du maire en matière de sécurité ou encore des prérogatives du préfet et du procureur de la République (qui leurs donnent par leur agrément la possibilité d'exercer).

L'analyse qui suit n'a aucune valeur scientifique en raison de la méthodologie suivie et du caractère non représentatif de l'échantillon constitué. Mais ce qui nous a le plus frappé, c'est ce sentiment mêlé de rivalité / admiration des policiers municipaux à l'égard des agents de la police nationale. Quand les salaires sont à peu près les mêmes, quand, vus de loin, les uniformes et les voitures portent les mêmes inscriptions et les mêmes couleurs, la préoccupation la plus souvent mise en avant est celle d'être « reconnus ».

¹⁸⁰ À Carcassonne, par exemple, la police municipale était étroitement associée au dispositif mis en place pour assurer la sécurisation de la ville à l'occasion des festivités du 14 juillet qui voit, chaque année, « l'embrasement de la cité médiévale » ou encore pour préparer l'arrivée de l'étape du Tour de France.

Ce besoin de reconnaissance est intéressant. Tout se passe comme si ces agents municipaux étaient des policiers « d'honneur », ce qui montre que, d'une certaine façon, ils se nourrissent aussi du mythe de l'État.

Nombre de ces policiers municipaux ont aussi tenté, sans le réussir, le concours de gardien de la paix ou d'officier de la police nationale et n'excluent pas de refaire une tentative, ce qui montre la force du mythe, générateur de vocations. Plusieurs soulignent une sorte de confusion dans les responsabilités. Le chef de la police municipale rend compte à l'adjoint au maire chargé de la sécurité, au cabinet du maire si ce n'est au maire lui-même mais aussi au commissaire de police. Et, s'agissant d'une profession réglementée aux prérogatives certes étendues ces dernières années mais souvent de moindre portée qu'un officier de la police nationale ou un sous-officier de gendarmerie, les actes des policiers municipaux sont soumis au contrôle du préfet et du procureur de la République. L'État ne perd pas la maîtrise.

La plupart de ces agents ont ainsi le sentiment de faire partie d'une « sous-police », chargés des missions dont la police nationale ne veut pas (police de la voirie et des marchés, surveillance de la sortie des écoles, etc.) et mettent en avant un déficit de reconnaissance, un manque de fierté d'appartenir à un corps constitué. Cela montre que l'adoubement de l'État est une clé de reconnaissance.

Notre propos n'a pas pour objet d'escamoter d'autres composantes qui mériteraient d'être ici prises en compte (comme les revendications statutaires des polices municipales, par exemple) ou d'établir une analyse comparative exhaustive des facteurs de motivation

ou de démotivation des deux catégories de police. Toutefois, ce qui ressort de cette analyse empirique, c'est, pour les polices municipales, l'absence de mythe porteur (ou une relation indirecte à ce dernier), même si le sentiment puissant de servir les habitants de la ville ou du quartier, le fait de leur être, peut-être plus que les policiers nationaux impliqués dans ce que Dominique MONJARDET nomme la « police du sommeil », « redevables », est un élément déterminant et très perceptible.

Une autre mise en perspective est de dire que le mythe originel est, sciemment ou non, bousculé : l'organisation administrative traditionnelle est « ringardisée » par le consensus des consultants en gestion qui suggèrent aux services de l'État de s'inspirer de « méthodes qui ont fait leurs preuves » dans le monde de l'entreprise. Pourtant, comme nous l'avons démontré dans notre article consacré à la LOLF¹⁸¹, la fixation d'objectifs, par exemple, se prête assez mal à la gestion des missions régaliennes de l'État et ce protocole managérial ne sait pas prendre en compte une réalité complexe : la gestion subtile des troubles à l'ordre public, l'incarnation de l'autorité et de la « violence légitime » sans débordement, le tact, l'éthique, l'attachement au Droit, le flair du policier... sans prétention à l'exhaustivité, autant de notions englobées dans le modèle que nous cherchons à décrire et inaccessibles, en réalité, aux modèles managériaux alternatifs du *main stream*.

En postulant que l'action policière, y compris dans sa mission de souveraineté, peut être mise en équation, c'est-à-dire décrite dans ses buts par des objectifs quantifiés puis suivie par des indicateurs

¹⁸¹ *op. cit.*

numériques, la LOLF génère et va générer des effets pervers et contribuer à désacraliser la part de ses missions régaliennes, à moins qu'elle ne reste qu'en surface (la police nationale donnant, par exemple, simplement l'apparence de respecter les contraintes de forme de la LOLF) sans changer grand chose. Nul besoin de revenir dans ce développement sur les effets pervers ou les comportements d'optimisation préjudiciable évoqués au chapitre précédent.

2. Les indices d'une éventuelle désacralisation : l'oxydation possible du mythe par la gestion

La possible désacralisation de la police de souveraineté mérite quant à elle une analyse complémentaire. Pour évoquer le mouvement de désacralisation, nous devons préalablement nous appliquer à définir le caractère sacré de cette mission. Nous avançons ici, à cet effet, trois motivations ou trois facettes de cette dimension sacrée : en premier, la police de souveraineté est sacrée parce qu'elle a pour but de protéger l'intégrité de la Nation et de ses citoyens, dans leur chair et leur sang. Elle est donc sacrée car quasi charnelle.

Ensuite, la police de souveraineté, comme nous l'avons évoqué précédemment, a pour socle de légitimité l'État ; l'État donne à la force publique sa puissance juridique et symbolique, et, en retour, la force publique préserve l'État, en protège les fondements. Son caractère institutionnel participe de sa dimension sacrée. Enfin, la police de souveraineté tient son caractère sacré du rapport non marchand entre l'individu et la société dans lequel elle prend place. Bien sûr, une thèse en gestion ne pourra faire autrement que confirmer que la police de

souveraineté, le maintien de l'ordre public, par exemple, a bien un coût pour la société. Mais ce qui fait ici sens, c'est le caractère fondamentalement gratuit du recours à la force publique ou plutôt l'absence de dimension mercantile dans sa mise en oeuvre. Si les portails de la préfecture, comme édifice symbole de l'État, doivent être protégés, personne ne fera un bilan coûts/avantages de la mobilisation des compagnies de CRS ou de la réparation des portails car ce qui est en jeu n'est pas exclusivement matériel. La police de souveraineté tient donc aussi sa dimension sacrée de son caractère non marchand, en partie immatériel et symbolique.

La LOLF corrompt simultanément ces trois facteurs de sacralisation ou risquerait de le faire si son application au management de la force publique était entière¹⁸². En fixant l'obligation pour tous les responsables publics de traduire en objectifs et indicateurs les politiques conduites, le LOLF donne, pour commencer, une image désincarnée de l'action policière. Comme nous avons pu le montrer dans nos travaux, cette traduction ne sait rendre compte ni de sa dimension fortement symbolique, ni de la subtilité d'une police de souveraineté dont toutes les actions ne peuvent entrer dans un registre comptable. Les critères de gestion et notamment celui, même implicite, qui rapporte les résultats obtenus aux moyens engagés, sont parfois en total décalage avec les missions de la police de souveraineté.

¹⁸² Au moment où la rédaction de ce mémoire touche à sa fin, au mois de juin 2007, les ministères mettent en oeuvre pour la deuxième année, les principes de la LOLF. Ce faible recul ne permet pas de dire si la LOLF est définitivement un épiphénomène pour le management de la force publique dont les fondamentaux ont des siècles d'existence et de stabilité ou si, au contraire, le risque de les voir bousculer est réel.

En effet, d'une part les « résultats obtenus » sont bien difficile à inventorier, à quantifier et à comparer d'une période sur une autre. Nous pourrions à cet égard rappeler l'exemple développé par ailleurs du maintien de l'ordre public pour lequel les « critères de réussite » sont diffus et hautement subjectifs ; et nul ne saurait soutenir que les « résultats obtenus » en la matière sont meilleurs cette année qu'une précédente. Quant aux moyens engagés, nous ne contestons pas ici l'intérêt d'une évaluation et d'un suivi du coût de cette mission comme de tous les services publics. Le propos a toutefois pour objet de rappeler que les moyens en question, même s'ils sont numériquement limités (si de nombreuses unités de CRS sont mobilisées en région parisienne alors il y en aura évidemment moins de disponibles pour les préfetures de province) ne sont pas engagés dans une stratégie d'économie de moyens ou dans une logique de « rendement ».

La protection des symboles de la République, la préservation de la paix publique, la sécurité d'un chef d'État, ne se font certes pas à « n'importe quel prix » (l'engagement des moyens obéit à une logique de proportionnalité, de « quantité raisonnable ») mais le critère économique ne fait pas partie des éléments intervenant dans la chaîne de décision. L'application de la LOLF à la police de souveraineté, au-delà de l'appréciation strictement technique de la faisabilité et de la pertinence de la démarche (formulation des objectifs, choix des indicateurs, fixation des « cibles de résultat »), pose un véritable problème de principe : vouloir à tout prix analyser et gérer ces missions comme n'importe quelle autre activité du secteur public ou privé revient à les banaliser et à occulter une partie substantielle de leurs déterminants, de leur sens et de leur portée. Nous l'avancions avec conviction : la police de

souveraineté n'entre pas dans le « moule » du management par objectifs.

3. Une forte composante rituelle

Pour poursuivre la description plus détaillée de la trilogie empruntée à Claude RIVELINE, la localisation des rites est probablement la partie la plus difficile de notre exercice. Dans l'exemple emblématique des motards de la gendarmerie, nous avons observé la présence de plusieurs pratiques rituelles, au moment de la sélection des personnels, puis au moment de leur formation et tout au long de leur carrière.

Le premier de ces rites est initiatique ; c'est le « passage sous le bandeau » de l'apprenti franc-maçon et tout simplement le concours¹⁸³, voie unique d'accès aux différentes fonctions sous revue. Au sein de l'agencement organisationnel complexe d'un maintien de l'ordre, les rites sont aussi, comme cela a été souligné précédemment, très présents. La réunion hebdomadaire des responsables départementaux des services de sécurité autour du préfet, autrement appelée « réunion de police » est typiquement un acte rituel pour lequel l'expérience montre que l'intérêt réside plus dans les habitudes de travail qu'il crée (cette fameuse « manière commune d'agir et de penser ») que dans la qualité de l'information échangée (essentiellement, les affaires marquantes de la semaine, toutes déjà portées à la connaissance de l'autorité préfectorale,

¹⁸³ On pourra, avec humour et nostalgie, se remémorer cet épisode du « *Gendarme de Saint-Tropez* » où Louis de Funès prépare le concours d'adjudant.

presque en temps réel, et d'autant plus si elles présentent un caractère sensible) ou des décisions qui y sont prises (instructions diffuses du préfet ou finalisation d'un dispositif commun d'intervention dont les fondamentaux auront été posés avant).

Dans le quotidien des services, celui d'un gardien de la Paix affecté dans une compagnie républicaine de sécurité, les rituels sont structurants. Revêtir l'uniforme, s'armer, assister au briefing matinal du commandant d'unité, la rédaction très codifiée des procès-verbaux, des rapports d'intervention, le jargon, le fonctionnement en équipes (quatre sections forment une compagnie, ces sections fonctionnent les unes par rapport aux autres suivant des protocoles techniques, enseignés à l'école de Police et strictement respectés dans le feu de l'action), la place de chacun dans l'équipe (quand une compagnie de CRS lance une « charge », ceux qui sont en première ligne, qui se protègent par des boucliers, des jambières et des casques spéciaux, sont pré-désignés, s'alignent suivant des gestes mille fois répétés, etc.) sont autant d'exemple d'éléments constitutifs d'un rituel.

Les rites sont aussi très souvent inscrits dans les règles de droit et de procédure. Nous avons déjà fait référence, entre autres, au Code de procédure pénal, véritable recueil de rites administratifs. La primauté du rite est manifeste quand seul un agent assermenté, officier de police judiciaire, par exemple, peut « mettre en examen » un suspect. La forme prime et le non-respect du rite est sanctionné (le « vice de procédure » qui rend caduque la décision prise ou la valeur d'un constat).

En première analyse, contrairement aux travaux de François ROUSSEAU, dans le cas de la police, il n'est pas tout à fait certain que

« *l'entretien du sens [s'obtient] par la répétition ritualisée (du rite)* ». Dans l'économie sociale et associative qui constitue son terrain de recherche, il est vrai que le geste social, intimement lié à l'intention, est porteur de sens. Dans le cas de la force publique, le rite tend plutôt à consolider la tribu et, comme des soldats au garde-à-vous, à rappeler à chacun sa place dans l'édifice rituel. Le rite est aussi une corde de rappel : la prévention des conduites déviantes, l'intégration des principes hiérarchiques, la sécurité dans les pratiques professionnelles quotidiennes, prennent appui sur des gestes rituels. Autrement dit, la qualité du service rendu, la confiance qui peut être mise dans ses services bénéficiant du monopole exorbitant de la violence légitime, reposent, pour une large part, sur la conjugaison du « mythe » (cf. *supra*) et des rites.

On ne peut cependant exclure que les pratiques rituelles emportent aussi une partie du sens. Les bottes du gendarme motard, les manifestations publiques en grand uniforme, les gestes rituels qui servent à contrôler, verbaliser, défilé ou saluer paraissent aussi porteurs de sens.

Notre analyse rejoint également celle de François ROUSSEAU quand il commente la place de l'intention. Composante indissociable du geste social, il présente l'intention comme « l'autre dimension du service » et comme « plus-value identitaire puisqu'elle vise à l'enrichissement social ». Il existe une orientation comparable dans l'action rituelle de la force publique : la police de souveraineté est un service non-marchand et la force publique n'est pas une activité transactionnelle.

C'est un élément déterminant dans le rapport aux missions régaliennes et dans la relation entre le citoyen et la force publique ; les leviers de la mise en mouvement de la force publique appartiennent exclusivement à la sphère du mythe fondateur et des rites (le Droit, archétype du croisement d'un mythe et des rites liés au formalisme mais aussi l'intérêt général, les libertés publiques, etc.) et exclut, implicitement mais sans ambiguïté, tout rapport vénal. Avec la préservation du mythe, voici ici un autre élément qui rend inadaptée sinon contre-productive l'utilisation sans discernement d'une pure logique d'entreprise à certains services de l'État ; en réalité, à bien faire son travail (notion à définir), un policier n'a rien d'autre à gagner, dans l'absolu, que le sentiment du devoir accompli ou l'honneur. À cet égard, il est intéressant de se référer aux travaux de Philippe d'IRIBARNE¹⁸⁴ qui, à partir d'une enquête approfondie au sein d'une usine dans chaque pays examiné, met en évidence une particularité française, une « logique de l'honneur », inspirée des ordres de l'Ancien régime.

Le fonctionnement intime de l'entreprise, les relations sociales, semblent imprégnées par les traditions, si bien que cet auteur en déduit, dans un commentaire de portée plus générale, que nos conduites collectives sont, en France, clairement façonnées par des siècles de croyance ou de valeurs, rejoignant en cela MONTESQUIEU qui postulait, au sujet des valeurs, c'est « le préjugé de chaque personne et de chaque condition ». Si cette coloration mise en exergue par Philippe d'IRIBARNE a pu pâlir dans certaines entreprises portées par la mondialisation et le métissage inéluctable des modèles managériaux, le

¹⁸⁴ Philippe d'IRIBARNE, « *La logique de l'honneur* », éditions du Seuil, 1989

constat semble conserver sa pureté et sa validité dans le cas de la police de souveraineté.

Dans cette dernière partie de notre mémoire, il est peut-être nécessaire de préciser que cette ritualisation des pratiques n'est pas tout à fait une forme de « mimétisme » telle que René GIRARD¹⁸⁵ l'expose dans ses travaux, dans une approche essentiellement anthropologique. En effet, en prenant notamment appui sur la tragédie grecque, ce dernier révèle une forme de symétrie entre violence et « mimésis » ; il fait l'hypothèse que la principale source de cohésion d'un groupe humain trouve ses racines dans l'existence sacralisée d'une « victime émissaire ». Une « crise sacrificielle » (la mort du Christ, dans la religion chrétienne) est fondatrice du message évangélique et permet la pérennisation d'un mimétisme, manière commune de vivre, en retournant la violence collective (la société scelle une sorte de pacte contre un ennemi indicible ; René GIRARD nomme « désir mimétique » les pratiques rituelles qui régissent le fonctionnement intime de cette société).

Cet auteur propose, comme Claude RIVELINE, un triangle d'interprétation (pour GIRARD, « sujet-modèle-objet ») mais celui-ci fonctionne essentiellement sur la « contagion des rivalités » (l'ennemi commun du mal) alors que celui de RIVELINE repose plus nettement sur l'adhésion cultivée à un mythe positif.

¹⁸⁵ René GIRARD, « *Mensonge romantique et vérité romanesque* », éditions Grasset, 1961 et « *La violence et le sacré* », 1972.

4. Corporation, tribu, corps

La tribu, les tribus ou le caractère tribal des groupes humains formant la police est la troisième dimension qu'il nous faut à présent expliciter pour parfaire la figure triangulaire de RIVELINE. Nous pensions, en débutant cette relecture, que ce troisième volet du tryptique serait en fait le plus facile à mettre en évidence. Nous étions dans l'erreur pour plusieurs raisons. D'abord, la force publique ou, dans une acception plus restrictive, la police de souveraineté, ne constitue par un ensemble parfaitement homogène, mû par les mêmes valeurs et animé par les mêmes rites. Autrement dit, l'identification de tribus doit inévitablement se faire au pluriel même si les services concourant à la police de souveraineté ont, entre eux, plus de points communs que l'ensemble des services publics chargé de la sécurité. Ensuite, pour prétendre à quelque pertinence, les contours de ses tribus doivent épouser et rendre compte de l'organisation globale de la police de souveraineté, c'est-à-dire permettre notamment de comprendre les liens hiérarchiques qui lient entre-elles les différentes strates. Pour surmonter cette difficulté, nous nous proposons de développer deux types de réponses.

La première est de faire référence à la gestion des corps, en prenant en particulier appui sur les travaux de Jean SAGLIO¹⁸⁶ qui montrent l'importance des corps dans la fonction publique française et l'empreinte normative de ces derniers. Cette approche sociologique suggère que l'un des périmètres possible de nos tribus puisse être celui

¹⁸⁶ Cf. notamment ses deux interventions à l'École de Paris, « *La tradition pour accommoder la contrainte – Vie collective sur un bateau de guerre* » et « *Fonctions publiques et méconnaissances sociologiques* », comptes-rendus disponibles sur le site www.ecole.org

des différents corps de l'État qui composent la force publique (pour mémoire : la police nationale, incluant les services spécialisés des CRS et des Renseignements généraux, et la gendarmerie nationale, englobant notamment les gendarmes mobiles et les motards).

Il s'agit en réalité d'un prisme en partie occultant. Le cas des motards de la gendarmerie nationale a, par exemple, montré qu'ils formaient bien une tribu autonome au sein de la gendarmerie, avec son propre marquage identitaire, ses attributs et ses spécificités techniques. S'il y a, à l'évidence, des éléments cohérents de caractérisation en distinguant le corps des gardiens de la Paix, celui des officiers de la police ou encore celui des sous-officiers (militaires) de la gendarmerie, il semble plus éclairant de descendre à un niveau de subdivision plus fin afin d'identifier des sous-groupes : les motards au sein de la gendarmerie, les CRS au sein de la police nationale ou encore les gardiens de la Paix en uniforme (ceux de la « voie publique » et de la « police du sommeil ») et ceux en civil de la police judiciaire.

Dans cette approche, la police de souveraineté constituerait une sorte de composite, rassemblant plusieurs groupes, plusieurs tribus, appartenant à des corps et des administrations différents. Ce faisant, on aboutit cependant à une segmentation forte qui nous ferait, à ne pas y prendre garde, perdre le trait d'union indispensable pour aller au bout de notre tryptique.

C'est la raison pour laquelle une deuxième trame de réponse est ici nécessaire. Au fond, il y a bien plusieurs tribus qui concourent à la sûreté de l'État, ayant potentiellement des rites spécifiques mais partageant le mythe de l'État. Aussi, nous nous proposons de mettre en

relief un déterminant commun à l'ensemble des groupes ou des tribus que nos travaux ont inventoriés comme autant de participants à la police de souveraineté et de postuler que c'est la relation à ce déterminant qui fonde l'unité de la tribu globale. Au fond, deux éléments peuvent donner corps à ce déterminant commun : l'irrigation collective par le sens et la résonance individuelle du mythe.

5. Un édifice managérial cohérent, porteur de sens, au service d'une mission régalienne

L'irrigation collective par le sens, ce pourrait être la façon dont se construit patiemment la l'adhésion au mythe. Une partie du sens est contenu dans le discours politique sur l'action de la force publique, une autre pré-existe, il s'agit que ce que le « sens commun » confère comme rôle, comme importance ou comme prérogative à la force publique. Autrement dit, ce que nous nommons « irrigation collective » par le sens passe à la fois par une mythologie (l'histoire de la police de souveraineté, son action comme ciment de la société et maintien de sa cohésion) et par une fabrique du sens (la place de la police dans l'action publique, les orientations gouvernementales, le discours du ministre et celui du préfet sur la sécurité, etc.). L'importance perçue des traditions en matière de police de souveraineté, bien illustrée par les réquisitions de la force publique rédigées en vieux français par le préfet, confirmerait l'existence de cette mythologie.

La « fabrique du sens » ne marque pas de façon aussi spontanée l'observateur. En effet, une solide « fabrique du sens » pourrait supposer

un discours abondant et construit qui met en perspective un sujet, qui convainc ou rallie. Une autre façon de produire du sens peut être apportée par les gestes répétés : le levé des couleurs dans la cour de la caserne, tous ces moments très rituels que nous avons évoqués dans la formation des gendarmes, le rôle des bottes ou encore des carrousels, ... Le fait de se retrouver autour de ces rites est donc en soi potentiellement porteur de sens.

En même temps, le débat public et le discours institutionnel ou politique sur la sécurité sont certes plutôt nourris mais ce n'est pas autant le cas, voire pas du tout, pour la police de souveraineté. De façon apparente, les actions concrètes de police de souveraineté (conception d'un dispositif de maintien de l'ordre, recherche de renseignement sur une organisation terroriste, etc.) font l'objet de peu de commentaires, peu d'exégèses, jamais de prosélytisme. Il faut peut-être rechercher une « fabrique de sens » plutôt au sein du cercle plus restreint des responsables de la police de souveraineté (gouvernement, préfet, chefs de la police) qui entretiennent, par l'importance accordée à cette mission ou par le secret dont ils l'entourent parfois, son caractère sacré et le font partager au premier cercle des initiés. Le commentaire (l'exégèse ?) s'il a lieu est donc plutôt interne à l'Institution et participe de l'entretien du mythe. Il lui arrive aussi de déborder le cercle des initiés et d'irriguer de son sens les impétrants (cas des structures de formation).

La résonance individuelle du mythe, c'est ce que dans l'isomorphisme avec la religion nous nommerions « foi ». En prenant les habits du policier, le fonctionnaire a une certaine idée de la fonction, un sentiment plus ou moins fort d'utilité sociale, une fierté plus ou moins exacerbée de servir le mythe ou, dans une perspective plus négative,

une désaffection par rapport à l'institution. Cette « résonance individuelle » précède parfois l'arrivée dans la tribu ; ainsi interrogés sur ce qui les a motivés pour devenir « flics », nombre de policiers répondent « une vocation ». Comme pour entrer dans les ordres. Notons que certains exercent ensuite leurs fonctions comme « un sacerdote »... ce qui peaufine, si besoin était, notre isomorphisme plusieurs fois évoqué et utilisé dans ce développement et repris dans le titre de ce mémoire.

Au-delà de cette grille de lecture, on pourrait aussi faire l'hypothèse que la « fabrique du sens » peut aussi passer, en totalité ou partiellement, par autre chose que le discours. Les gestes partagés de manière répétée et rituelle par les gendarmes ou les CRS, par exemple, sont, comme nous l'avons approché plus haut, porteurs de sens. Dans cette optique, la « fabrique du sens » est particulièrement visible et n'exclue évidemment pas la résonance individuelle du mythe telle que nous l'avons abordée dans ce paragraphe.

Et puisque ce mythe est celui de l'État, cela nous conduit tout naturellement à nous interroger sur la portée que peut avoir ce modèle sacerdotal. Il se décrit et fonctionne dans le cas de la police de souveraineté mais d'autres corps de l'État investis dans d'autres missions fonctionnent sûrement suivant des pratiques voisines et un édifice symbolique comparable. Une voie de généralisation de nos travaux serait donc de chercher à préciser dans quelle mesure nos constats et notre modélisation seraient applicables, suivant les mêmes critères de résistance au temps et d'efficacité, à d'autres secteurs du management public.

CONCLUSION

Mettre en exergue les vertus cardinales d'un mode de gestion qui promeut l'État au rang de mythe et qui fait de la police un exemple vertueux de management, c'est inévitablement prendre le risque d'une lecture purement politique de nos travaux. Acceptons en l'augure même si tel n'était pas l'objectif poursuivi.

Au demeurant, même si, comme nous l'avons démontré, il y a forcément un dessein politique derrière les choix de gestion publique, la conclusion de nos travaux est bien plus une proposition managériale – une analyse au prisme principalement gestionnaire – qu'un parti pris idéologique.

L'ambition de ce travail n'était pas, non plus, de proposer un nouveau contour au champ régalien d'actions de l'État. Pour autant, le lecteur le plus farouche partisan d'une conception libérale de l'économie, qui réduit *de facto* l'implication de l'État, pourrait buter sur l'hypothèse centrale de notre travail qui promeut, à mots à peine couverts, une « réhabilitation du mythe ».

L'hypothèse défendue ici n'est peut-être pas tout à fait consensuelle. Au-delà des options politiques, il serait d'ailleurs sûrement très intéressant d'analyser les raisons de cette difficulté rencontrée chez nombre de nos interlocuteurs à accepter (à assumer ?) l'existence même d'un édifice rituel et une approche tribale de quelques situations de management public.

Mais puisque que cette forme sacerdotale de mise en oeuvre des services chargés de la force publique a permis pendant des siècles à l'État d'exister en tant que tel, d'exercer non seulement ses missions les plus cruciales mais aussi d'assurer sa propre pérennité, puisque que ce modèle présente en outre quelques avantages en termes de mobilisation des personnels, d'encadrement de leur action, de préservation d'une éthique mais que, dans le même temps, il n'est manifestement pas soluble dans la LOLF, le management par objectifs ou encore la rémunération au mérite, pourquoi ne pas donner sa chance à ce modèle de gestion chevillé à la notion même d'État, dans sa dimension sacrée ?

De surcroît, les théories de gestion résument souvent les motivations des acteurs à leurs intérêts et, aujourd'hui, comme nous l'avons vu, la mode est d'agir par les incitations économiques. Mais bien des domaines de l'activité humaine montrent que les conduites purement calculatoires, dans une conception éventuellement étroite, ne permettent pas de remplir les missions attribuées à l'organisation dans laquelle sont employés les acteurs.

Le cas de la police de souveraineté en est un exemple édifiant, fondé sur un modèle de gestion cristallin que nous avons qualifié de sacerdotal. Ce modèle vaut certainement pour d'autres secteurs de l'action publique. Il fournit aussi une grille de lecture très féconde, y compris pour le management privé.

En effet, le jeu des intérêts particuliers mène rarement bien loin les collectivités humaines. La mise en tension des acteurs vers une même ambition et des valeurs communes (la stratégie du groupe ou les missions de l'institution) appellent de leur part une adhésion, une implication et un total dévouement qui, idéalement, confine au sacerdoce.

Et bien entendu, il ne peut y avoir de sacerdoce sans mythe.

Cette thèse peut aider acteurs et décideurs à voir en quoi cette lecture de leur action est alors fondée.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, « *Sociologie de l'État* », Ed. Grasset, 1979.

Annie BARTOLI, “ *Les management dans les organisations publiques* ”, Ed. Dunod, 1997.

Alain BAUER et A.-M. VENTRE, “ *Les polices en France* ”, Édition PUF, Collection “ Que sais-je ? ”, 2001.

Bernard BONNET, « *Préfet en Corse* », Michel LAFON, 1999.

Georges CARROT, “ *Le maintien de l'ordre en France au XX^{ème} siècle* ”, Ed. Henri Veyrier, 1990.

François DIEU et P. MIGNON, “ *La force publique au travail – Deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes* ”, Collection Sécurité et société, Ed. L'Harmattan, 1999.

Édouard EBEL, “ *Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^{ème} siècle* ”, Collection “ La Sécurité aujourd'hui ”, Ed. La Documentation Française, 1999.

Dominique GATTO et J.-C. THOENIG, “ *La Sécurité Publique à l'épreuve du terrain* ”, Collection IHESI, Ed. L'Harmattan, 1993.

René GIRARD, « *Mensonge romantique et vérité romanesque* », éditions Grasset, 1961 et « *La violence et le sacré* », 1972.

Jean-Jacques GLEIZAL, “ *La Police en France* ”, Collection “ Que sais-je ? ”, n°2761, PUF, 1993.

Philippe d'IRIBARNE, « *La logique de l'honneur* », éditions du Seuil, 1989.

Fabien JOBARD, “ *Bavures policières ? – La force publique et ses usages* ”, Collection “ Politique et sociétés ”, Ed. La Découverte, 2002.

Patrick JOUIN, « *Déontologie du fonctionnaire territorial* », Hôtel de ville Éditions, 1996.

Pascal MEYZONNIER, “ *Les forces de police dans l'Union Européenne* ”, Collection IHESI, Ed. L'Harmattan, 1994.

Dominique MONJARDET, “ *Ce que fait la Police – sociologie de la force publique* ”, Éditions La Découverte, 1996.

Paolo NAPOLI, « *Naissance de la police moderne* », La Découverte, Pouvoir, normes et sociétés, Paris, 2003.

Frédéric OCQUETEAU, « *Police entre État et marché* », Les presses de Sciences Po, 2004.

Thierry PFISTER, « *La République des fonctionnaires* », Ed. Albin Michel, Paris, 1988.

Xavier RAUFER et A. BAUER, “ *Violences et insécurité urbaines* ”, Collection “ *Les grands textes* ”, Ed. PUF, 2001

Pierre ROSAVALLON, « *L'État en France de 1789 à nos jours* », Ed. Du Seuil, 2^{ème} édition, Paris, 1993.

Pierre ROSANVALLON, « *Le sacre du citoyen, Histoire du suffrage universel en France* », Ed. Gallimard, Paris, 1992.

Bertrand des SAUSSAIES, « *La machine policière* », Seuil, 1972.

Arnaud TEYSSIER, Jean TULARD, « *Histoire et dictionnaire de la police française : du Moyen Age à nos jours* », sous la direction de Michel AUBOIN, Ed. Robert Laffont, 2005.

Revues et périodiques

Marc-Olivier BARUCH, « *Vichy ou l'heure de la réforme* », L'Histoire, n°240, février 2000.

Jean-Luc BODIGUEL, « *Éthique publique* », Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale et « *Éthique de l'administration et du service publique* », printemps 2002.

P.-M. BONDOIS, « *Nicolas Delamare et le traité de la police* », Revue d'histoire moderne, 1935.

Thierry BOUDES, Dominique CHRISTIAN, « *Du reporting au raconting dans la conduite des projets* », Annales des Mines, mars 2000.

Nicole CHAMBRON, « *Les polices municipales en France* » in Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 16, 2^{ème} trimestre 1994.

Thomas GILLY, « *La Sécurité Intérieure : un concept en mutation* », Revue internationale de criminologie et de police scientifique et technique, Vol LI n°2/1998.

J.-P. GREMY, « *Les aspirations des Français en matière de sécurité* », Collection Études et Recherches de l'IHESI, 1998.

J.-P. GREMY, “ *Les Français et la sécurité – Trois sondages réalisés en 1996 sur l’insécurité et ses remèdes* ”, Collection Études et Recherches de l’IHESI, 1997.

Hélène L'HEUILLET, « La généalogie de la police », in *Cultures & conflits*, n°48, 2002.

Didier JEAN-PIERRE, « *L’éthique du fonctionnaire civile* », bibliothèque de droit public, tome 202, Paris, 1999.

Arnaud LACAZE, « *Le maintien de l’ordre comme agencement organisationnel L* » in *Gérer et Comprendre* n°75, mars 2004.

Arnaud LACAZE, « *Les motards de la gendarmerie nationale française : un management purement identitaire ?* », *Revue Gestion* 2000, juillet-août 2005.

Arnaud LACAZE, « *La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant ?* », in *Gérer et Comprendre*, septembre 2005.

Rémi LENOIR, “ *Les agents du maintien de l’ordre : contribution à la construction sociale de l’espace judiciaire* ” - Cahier de la Sécurité Intérieure, n° 10, août-octobre 1992.

Christophe MIDLER, « Logique de la mode managériale » in *Annales des Mines Gérer et comprendre* n°3, juin 1986

Dominique MONJARDET, “ *Les modèles de Police* ” in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°13, mai-juillet 1993.

Étienne PICARD, “ *Commentaire de l’article 12 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* ” - *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 5, mai-juillet 1991.

Claude RIVELINE, “ *Le rêve, la loi ou la coutume – Réflexions sur la gestion des peuples* ” in *Gérer et Comprendre*, n°43, mars 1996.

Claude RIVELINE, “ *La gestion et les rites* ” in *Gérer et Comprendre*, décembre 1993.

Claude RIVELINE, « *Les lunettes du Prince* », in *Gérer et Comprendre*, juin 1986.

Marie VOGEL, « *Des polices municipales à la police nationale : les limites d'une interprétation* », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°16, 2^{ème} trimestre 1994.

Autres références

Michel BERRY, « *Le chercheur et son agenda – Du bon usage des séances et des rituels* », École de Paris, compte-rendu de la séance du séminaire « Vie des affaires » du 4 mars 1994, www.ecole.org

Michel BERRY, « *Le thésard et son terrain* », École de Paris, séminaire GRESUP, séance du 12 octobre 1999, www.ecole.org

Michel BERRY, « *Une technologie invisible ? - l'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains* », rapport d'études du centre de recherche en gestion de l'École Polytechnique, juin 1983.

Dominique MONJARDET, “ *Pour une rénovation de la police urbaine* ”, *Annales de l'École de Paris du Management*, 2000.

ENA, séminaire d'administration comparée, « *La gestion des ressources humaines, éléments de performance des administrations publiques* », groupe 7 : déontologie, juillet 1999.

ENA, séminaire « *Motivation, déontologie et renouveau du service public* », cycle de perfectionnement 1992 des administrateurs.

Monographie administrative, « *La corruption, la lutte contre la corruption des fonctionnaires de l'État : l'exemple de trois administrations : France Telecom, le Ministère de l'Industrie, l'Administration pénitentiaire* », 1995, cycle de perfectionnement des administrateurs.

François ROUSSEAU, mémoire de thèse pour le grade de docteur en économie et sciences sociales intitulé « *Gérer et militer* »